

Informe del
Grupo de Trabajo
conformado para
atender la
Solicitud de Alerta
de Violencia de Género
contra las Mujeres
en el estado de
Puebla

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/03/2016 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE PUEBLA

- I. INTRODUCCIÓN..... 4
 - A. Naturaleza jurídica de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 4
 - B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM..... 4
 - C. Naturaleza del grupo de trabajo..... 7
 - D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe 7
 - 1. Presupuestos 7
 - 2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM 8
 - 3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo 10
 - 4. Proceso de integración del informe..... 16
- II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE PUEBLA 18
 - A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud..... 18
 - 1. Análisis de admisibilidad de la solicitud 18
 - 2. Conformación del grupo de trabajo..... 19
 - 3. Sesiones de trabajo del grupo..... 20
 - 4. Información solicitada por el grupo de trabajo 22
 - B. Análisis *ex officio* de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales..... 23
 - C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso 23
- III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE PUEBLA..... 23
 - A. Contenido y alcance de la solicitud..... 24
 - B. Contexto descrito en las solicitudes iniciales 24
- IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE AVGM 26
 - A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado 26
 - B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud..... 27
 - C. Información presentada respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres 28
- V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE PUEBLA 31
 - A. Contexto del estado de Puebla en materia de violencia contra las mujeres 31
 - 1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres 36

2.	Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	37
3.	Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia.....	40
4.	Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud.....	47
5.	Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud.....	50
6.	Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)	50
7.	Maternidad en niñas y adolescentes.....	54
8.	Mortalidad materna	55
9.	Estadísticas judiciales en materia penal	55
10.	Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.....	57
B.	Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres.....	61
1.	Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.....	62
2.	Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	65
3.	Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia	77
4.	Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres	79
5.	Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos	81
VI.	ANÁLISIS DE LOS CASOS DE VIOLENCIA PRESENTADOS POR LA ORGANIZACIONES SOLICITANTES	85
	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	86

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/03/2016 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE PUEBLA

I. INTRODUCCIÓN

A. Naturaleza jurídica de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley General de Acceso), la alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM) es *el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.*

De esta manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida¹.

Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra, y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos², a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas federales, en coordinación con las entidades federativas, enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.

B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Reglamento de la Ley General de Acceso) desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento de las AVGM.

En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece, en primer lugar, los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de AVGM³:

1. Cuando existan delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o
2. Cuando exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

¹ La Ley General de Acceso en su artículo 21 define a la violencia feminicida como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

² Véanse los artículos 23 de la Ley General de Acceso y 30 de su Reglamento. Por otro lado, el artículo 5 de la Ley General de Acceso establece que por derechos humanos de las mujeres deben entenderse aquellos derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará), y los demás instrumentos internacionales en la materia.

³ Artículo 24 de la Ley General de Acceso y 31 de su Reglamento.

En relación al segundo caso, es decir, al agravio comparado, éste se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública, transgrede los derechos humanos de las mujeres al contener:

- a. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- b. Distinciones en el trato jurídico, en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- c. Una aplicación desigual de la ley, lesionándose los derechos humanos de las mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.

La solicitud de AVGM debe ser presentada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, es decir, al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva) por los organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, o por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva revisará que la misma contenga los requisitos necesarios y la hará del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim).

La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, resolverá sobre la admisión de la solicitud. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo que se encargará de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres. Dicho grupo de trabajo se conformará de la siguiente manera:

- I. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres, quien coordinará el grupo;
- II. Una persona representante de la Conavim;
- III. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IV. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación especializada en violencia contra las mujeres, ubicada en el territorio respecto del que se señala la violencia feminicida o agravio comparado;
- V. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación de carácter nacional especializada en violencia contra las mujeres, y
- VI. Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Asimismo, de acuerdo con los párrafos sexto y séptimo del artículo 36, del Reglamento de la Ley General de Acceso, pueden participar en el grupo de trabajo, por invitación de éste, el organismo de protección de derechos humanos de la entidad federativa que corresponda y las personas que, por su experiencia, puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones. Igualmente, los organismos internacionales en materia de derechos humanos pueden ser invitados como observadores.

Una vez conformado el grupo de trabajo, en un término de 30 días naturales contados a partir del día en que se reúna por primera vez, éste debe realizar un estudio de la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la AVGM e integrar y elaborar las conclusiones correspondientes.

Asimismo, dicho grupo podrá solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades federales, locales o municipales, las medidas provisionales de seguridad o de justicia necesarias, a fin de evitar que, en su caso, se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

Concluido el plazo de 30 días, el grupo de trabajo podrá⁴:

- a. Determinar que no existen elementos suficientes que le permitan presumir la existencia o la veracidad de los hechos que dieron lugar a la solicitud, o
- b. Emitir un informe que contenga: i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; ii) la metodología de análisis utilizada; iii) el análisis científico de los hechos e interpretación de la información, y iv) las conclusiones y propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

En caso de que el grupo de trabajo decida emitir el informe correspondiente, la persona coordinadora del grupo de trabajo lo enviará a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, para su análisis. Una vez analizado, la Secretaría de Gobernación remitirá dicho informe a la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

En caso de que la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente acepte las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo, tendrá un plazo de 15 días hábiles para informar a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, sobre su aceptación.

Transcurrido el plazo señalado, sin que la Conavim reciba dicha aceptación o, en su caso, reciba la negativa de la entidad federativa correspondiente, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, emitirá la declaratoria de AVGM, en un plazo no mayor a cinco días naturales contados a partir del vencimiento del plazo referido.

Cabe señalar que, para el caso en que el o la Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente aceptara las conclusiones del informe, la Conavim le solicitará en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria sobre las acciones realizadas para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. Dicha información deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes de haber recibido la solicitud.

El grupo de trabajo emitirá un dictamen a partir de la información recibida sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, a través de la Conavim, se determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas. La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, notificará el dictamen del grupo de trabajo a la organización solicitante.

Ahora bien, si se determina emitir la declaratoria de AVGM, deberá dictarse en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen. Asimismo, se deberá:

- a. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y de justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- b. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- c. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de AVGM, y
- d. Hacer del conocimiento público el motivo de la AVGM, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

Finalmente, es necesario señalar que el Estado mexicano, ante la existencia de un contexto de violencia feminicida, de conformidad con el artículo 26 de la Ley General de Acceso, deberá resarcir

⁴ Las decisiones del grupo de trabajo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de empate, la persona coordinadora del grupo tendrá voto de calidad. Artículo 36 Ter, del Reglamento de la Ley General de Acceso.

el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

C. Naturaleza del grupo de trabajo

El grupo de trabajo establecido en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso es un órgano autónomo de composición mixta, cuya función principal es estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres, a fin de determinar si los hechos narrados en la solicitud actualizan alguno de los supuestos establecidos en el artículo 24 de la Ley General de Acceso.

De acuerdo con el artículo 38 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en caso de emitirse la declaratoria de AVGM, el grupo de trabajo se constituirá en un grupo de trabajo con perspectiva de género que dé el respectivo seguimiento, de acuerdo a la fracción I del artículo 23 de la citada ley.

D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe

El grupo de trabajo conformado con motivo de la solicitud de AVGM, estableció una metodología general para el cumplimiento de sus funciones. Dicha metodología se estructura a partir de los siguientes elementos:

1. Presupuestos

a. El grupo de trabajo es un mecanismo de creación estatal y de conformación mixta que, mediante el cumplimiento de sus funciones, contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres, siendo dicha garantía el fundamento central de todas sus actuaciones.

b. El grupo de trabajo tiene por objeto realizar una investigación con miras a identificar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida, en un territorio determinado. La investigación es de naturaleza administrativa, no litigiosa ni jurisdiccional, por lo que las actuaciones y probanzas llevadas a cabo por el grupo no están sujetas a las mismas formalidades que otro tipo de actuaciones. Esta facultad investigadora se desprende de lo establecido en los artículos 36 y 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El carácter mismo de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violación a los derechos humanos de las mujeres, que pueden constituir violencia feminicida y/o agravio comparado. En este sentido, el grupo no cuenta con facultades ministeriales, ni jurisdiccionales que le permitan realizar una determinación definitiva sobre la configuración de feminicidios u otros delitos que atentan contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en los casos concretos.

c. El grupo de trabajo no decide exclusivamente en Derecho. La equidad, la buena fe y la justicia en sentido material, son parámetros sobresalientes e ineludibles que deben delimitar el alcance del mandato del grupo de trabajo. La legalidad de las actuaciones del grupo de trabajo se enmarca en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva constitucional y convencional. En este sentido, el grupo de trabajo está obligado a implementar una perspectiva de derechos humanos y de género en el cumplimiento de sus funciones.

d. La investigación realizada por el grupo de trabajo debe tener como punto de partida los hechos, las situaciones y el contexto descritos en la solicitud de declaratoria de AVGM.

e. El grupo de trabajo presumirá la veracidad de los hechos planteados en la solicitud, los cuales sólo podrán desvirtuarse a partir de la investigación realizada.

f. El grupo de trabajo debe allegarse de toda la información necesaria para conocer el contexto de violencia contra las mujeres que, en su caso, exista en la entidad federativa de la que se trate. Para tales efectos, el grupo de trabajo debe realizar su investigación de acuerdo a los criterios establecidos en el apartado número tres de la presente sección.

2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM

De manera general, las etapas del proceso de estudio y análisis que realiza el grupo de trabajo pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Instalación formal del grupo de trabajo.

b. Definición de objetivos y métodos de trabajo, que deben hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de resultados concretos.

c. Análisis de la solicitud.

En esta etapa se debe revisar integralmente la solicitud a fin de identificar y definir lo siguiente:

- i. El alcance de la solicitud, con la finalidad de determinar si ésta se refiere a hechos o situaciones que impliquen violencia feminicida y/o agravio comparado;
- ii. El contexto descrito en la solicitud, y
- iii. Los casos concretos expuestos en la solicitud.

d. Análisis *ex officio* de la procedencia de medidas provisionales.

Desde su primera reunión, el grupo de trabajo debe analizar si, a partir de los hechos de los que tiene conocimiento hasta ese momento y en cualquier fase de la investigación, considera que se reúnen las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas provisionales, de seguridad y de justicia necesarias para evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

Sin perjuicio de la decisión del grupo de trabajo sobre la procedencia de solicitar medidas provisionales durante su primera reunión, éste podrá solicitar su implementación en cualquier momento durante el desarrollo de la investigación.

e. Investigación del grupo de trabajo.

El grupo de trabajo realiza una investigación documental y de campo a fin de identificar si en el territorio señalado por la solicitud existe un contexto de violencia que se traduce en la comisión de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, respecto de los cuales existe impunidad o permisibilidad social, y/o un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

f. Proceso de adjudicación.

Esta etapa consiste esencialmente en analizar los hechos y el contexto descritos en la solicitud junto al resto de la información que el grupo de trabajo haya obtenido durante su investigación, a partir de

las obligaciones generales del Estado establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, el grupo analiza si las autoridades del estado del que se trate cumplen con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas.

En el marco de dicho análisis, el grupo de trabajo debe partir especialmente de la obligación específica de la entidad federativa de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante la instrumentación de medidas adecuadas de prevención, atención, sanción y erradicación de la misma, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Acceso.

En este sentido, el grupo debe analizar, en su caso, las causas y consecuencias de la violencia feminicida y la respuesta brindada por parte de las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia a las mujeres víctimas de violencia. A partir de lo anterior, el grupo debe establecer sus conclusiones y propuestas específicas.

g. Elaboración de conclusiones y propuestas específicas para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El grupo de trabajo debe elaborar sus conclusiones con base en el contexto identificado durante el proceso de investigación y en las violaciones a los derechos humanos de las mujeres determinadas en el marco del proceso de adjudicación.

Asimismo, el grupo de trabajo debe emitir propuestas de las acciones concretas que deberá realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad con los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Ley General de Acceso, así como con las disposiciones que en la materia establece la Ley General de Víctimas y el derecho internacional de los derechos humanos.

Es decir, a partir de las conclusiones formuladas en su informe, el grupo de trabajo debe establecer las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

Las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia deben considerar expresamente el contexto particular del territorio del que se trate, y los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que en él se ejercen, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso y en el derecho internacional de los derechos humanos. Las acciones propuestas deben tomar en cuenta el reparto de competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.

h. Integración del informe.

El informe elaborado por el grupo de trabajo debe contener: (i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; (ii) la metodología utilizada; (iii) el análisis de la situación e interpretación de la información obtenida, y (iv) las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El contexto debe considerar los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso. Para tales efectos, el grupo de trabajo orienta diferentes mecanismos de investigación para identificar y delimitar el posible contexto de violencia que viven las mujeres en la entidad federativa.

3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo

La interpretación de la información que el grupo de trabajo obtenga durante su investigación, se rige por los principios de dignidad humana de las mujeres, igualdad jurídica y de trato, no discriminación, libertad de las mujeres, pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, buena fe e interpretación conforme. Asimismo, el grupo debe realizar su investigación con base en las reglas de la debida diligencia y el debido proceso legal, respetando el acceso efectivo a la justicia.

A fin de respetar el debido proceso legal, el grupo de trabajo debe mantener a la solicitante al tanto de las acciones realizadas en el marco de la investigación. Igualmente, debe tomar en cuenta las observaciones que la solicitante pudiera llegar a tener respecto al desarrollo de la investigación.

El grupo de trabajo debe identificar y definir qué tipo de información fáctica y contextual será de mayor relevancia para el propósito subsiguiente de analizar los hechos y situaciones sometidas a su conocimiento en la solicitud. En este sentido, durante el proceso de investigación el grupo de trabajo puede allegarse de información derivada de las siguientes fuentes y métodos de investigación, considerando los criterios que a continuación se exponen.

a. Estudio de la solicitud inicial

El grupo de trabajo debe tomar en consideración, en todo momento, el alcance de la solicitud de declaratoria de AVGM.

En este sentido, la fase inicial de investigación consiste en el estudio de la solicitud e identificación del contexto y los hechos descritos en la misma. Es decir, durante su investigación, el grupo debe tomar en cuenta, al menos, el periodo señalado en la solicitud, el territorio determinado en el que se indica que existe un contexto de violencia y sus características, los tipos y modalidades de violencia descritos, las características específicas de los actos de violencia cometidos en el territorio, la respuesta institucional al contexto de violencia, y las características de las víctimas y de sus victimarios (edad, sexo, condición social, origen étnico, grado de escolaridad, ocupación, etcétera).

El grupo de trabajo puede requerir el apoyo de la solicitante a fin de ampliar o aclarar la información contenida en la solicitud, o responder a las preguntas particulares de las personas integrantes del grupo, según avance la investigación. La información adicional que, en su caso, llegara a proporcionar la solicitante debe ser considerada como resultado de la investigación sin que constituya, en ningún sentido, ampliación del alcance de la solicitud.

b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa

El grupo de trabajo debe solicitar al gobierno de la entidad federativa que provea toda la información que considere necesaria para analizar el contexto descrito en la solicitud inicial.

En este sentido, se debe requerir a la entidad federativa, como mínimo, información específica sobre los casos de feminicidio ocurridos en el periodo señalado por la solicitud, incluyendo: i) el número de casos dividido por año de ocurrencia, edad, estado civil, ocupación, lugar de origen y causa de muerte de la víctima, así como el municipio, donde se registró el homicidio; ii) el estado procesal que guardan estos casos; iii) el tipo penal bajo el cual fueron investigados; iv) el número de casos que fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio; v) el número de casos en los que no se identificó a la víctima; vi) el número de casos en los que no se identificó al victimario; vii) el número de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco

entre la víctima y el victimario; ix) el número de casos en los que el victimario era conocido de la víctima; x) el número de casos en los que el victimario fue un agente del estado; xi) el número de casos en los que hubo consignación; xii) el número de casos concluidos y el motivo de su conclusión; xiii) el número de casos concluidos con sentencia condenatoria; xiv) el tipo de acompañamiento que se dio a los familiares de las víctimas; xv) la reparación otorgada en cada uno de los casos, y xvi) la aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género.

Asimismo, el grupo de trabajo debe solicitar información al gobierno de la entidad federativa sobre los distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que tienen lugar en su territorio, especialmente, la relacionada con los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquella relativa al contexto específico de las mujeres en la entidad a la que hace referencia la solicitud.

Por otra parte, se debe solicitar información relacionada con las medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas adoptadas por el estado en relación al contexto descrito en la solicitud, incluyendo información sobre: i) la legislación penal, civil y administrativa destinada a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; ii) los programas de tratamiento para personas agresoras o perpetradoras de actos de violencia; iii) los programas de capacitación en materia de género, derechos humanos de las mujeres y violencia contra las mujeres para funcionarias y funcionarios públicos; iv) el gasto público destinado a los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres; v) la existencia de un programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; vi) las campañas de difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; vii) los programas de prevención y atención de violencia contra las mujeres destinados a niños, niñas y adolescentes; viii) los protocolos de investigación con enfoque de género sobre delitos de violencia contra las mujeres o feminicidios; ix) los protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas que instrumenten acciones interinstitucionales de aplicación inmediata; x) las instancias especializadas para recibir las denuncias de violencia contra las mujeres; xi) el sistema de información o banco de datos sobre casos de violencia contra las mujeres; xii) el registro administrativo de órdenes de protección; xiii) las acciones implementadas para la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres, y xiv) la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia.

El grupo de trabajo puede enviar posteriores solicitudes al gobierno de la entidad federativa, según avance la investigación, ya sea para solicitar nueva información o para aclarar o ampliar la que haya sido previamente proporcionada.

Adicionalmente, la entidad federativa puede proporcionar al grupo de trabajo toda aquella información que considere pertinente, siempre y cuando lo haga durante el proceso de investigación, antes de que el grupo inicie el proceso de adjudicación.

c. Realización de visitas *in situ*

El grupo de trabajo debe realizar visitas a la entidad federativa a fin de efectuar una investigación de campo, por ejemplo, mediante la revisión de expedientes o archivos oficiales y la realización de entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, víctimas, sus familiares y autoridades encargadas de la atención, procuración e impartición de justicia en relación a los actos de violencia contra las mujeres en el estado.

Las entrevistas y demás actividades de campo tienen como finalidad corroborar y ampliar la información proporcionada tanto por la solicitante como por el gobierno del estado del que se trate. A partir de las acciones realizadas, se debe llevar a cabo un análisis comparativo de las respuestas obtenidas, intentando identificar los elementos comunes a todas ellas.

Para el caso específico de la realización de entrevistas, el grupo de trabajo debe actuar en función de los siguientes criterios metodológicos:

i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

El grupo de trabajo debe investigar *motu proprio* cuáles son las organizaciones de la sociedad civil, representativas en la entidad federativa, relacionadas con temas relativos a los derechos humanos de las mujeres, así como con la prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra que, por su experticia, podrán contribuir a la investigación.

Asimismo, el grupo debe invitar a la solicitante a que sugiera a las organizaciones de la sociedad civil respecto de las que considere que el grupo de trabajo deba reunirse para allegarse de información adicional en torno a su solicitud.

Del mismo modo, el grupo de trabajo debe entrevistar a la solicitante, en su calidad de organización de la sociedad civil. La información obtenida durante la entrevista se considera como resultado de la investigación efectuada por el grupo de trabajo, sin que constituya, en ningún sentido, ampliación de la solicitud.

Una vez identificadas las organizaciones de la sociedad civil a entrevistar, el grupo de trabajo debe elaborar un cuestionario con preguntas detonantes para ser utilizado durante todas las entrevistas. Las preguntas deben ser generales con la finalidad de no limitar ni influir en las respuestas.

La entrevista debe ser realizada por una sola persona integrante del grupo, en presencia del resto de las y los integrantes, quienes únicamente escuchan a la persona entrevistada y, en su caso, sugieren preguntas adicionales por escrito a la persona encargada de dirigir la entrevista.

Antes de comenzar se debe explicar a la persona a entrevistar el objetivo de la entrevista, la dinámica de la misma y el mandato del grupo de trabajo. Es necesario consultar a las personas que participen en las entrevistas si desean que el nombre de la organización a la que representan aparezca en el informe del grupo de trabajo. En caso de no otorgar su autorización, el grupo debe guardar la confidencialidad de sus datos.

La entrevista debe buscar la identificación de las causas, tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres y sus consecuencias en la entidad federativa, así como la eficacia de las medidas destinadas a su prevención, atención, sanción y erradicación. De igual forma, debe obtener información sobre el contexto específico en el que ocurre la violencia de género en la entidad y la situación de los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Una vez que se haya concluido con las preguntas previstas y las sugeridas por el grupo durante el desarrollo de la entrevista, debe otorgarse a la persona entrevistada la oportunidad de agregar la información que considere pertinente.

ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil

De manera complementaria a las entrevistas realizadas a las personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, el grupo de trabajo debe entregar un instrumento de levantamiento de información adicional, a fin de que las organizaciones puedan proporcionar por escrito datos específicos, materiales, estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información relevante con la que cuenten.

Se puede sugerir a las organizaciones entrevistadas que, de considerarlo pertinente, compartan el instrumento de levantamiento de información con otras organizaciones con las que trabajen y/o crean importante que sean involucradas en el proceso de investigación.

iii. Entrevistas a mujeres víctimas de violencia de género y/o a sus familiares

El grupo de trabajo debe realizar las gestiones que considere necesarias para contactar a mujeres víctimas de violencia o a sus familiares.

Asimismo, debe requerir apoyo a la solicitante, a fin de que, si así lo considera, contacte a mujeres víctimas de violencia o a sus familiares para ser entrevistados por el grupo. El objetivo de las entrevistas es que el grupo pueda conocer de manera directa y desde la perspectiva de las víctimas, el contexto que existe en la entidad y la respuesta institucional al mismo.

La entrevista debe ser dirigida y aplicada por una persona con experiencia y demostrada sensibilidad para la atención a víctimas. En este sentido, se debe contactar a una persona capacitada para realizar la entrevista directa a las víctimas, quien debe ser la única autorizada para intervenir durante las entrevistas. Las personas integrantes del grupo tienen la calidad de observadores y, en todo caso, pueden sugerir por escrito a la persona que dirige la entrevista que se realice alguna pregunta en concreto. En tal caso, la persona especialista debe determinar la pertinencia de realizar la pregunta.

En cualquier caso, de manera previa a la entrevista, la persona encargada de dirigirla debe capacitar a las personas integrantes del grupo de trabajo a fin de brindarles información sobre la manera en que deben comportarse durante el proceso de la entrevista.

Las entrevistas se deben realizar bajo un estricto control de confidencialidad y, bajo ningún motivo, los nombres de las personas entrevistadas pueden constar en documento alguno. Si la persona entrevistada lo desea, puede estar acompañada de la solicitante o de cualquier persona o personas.

De manera previa a la entrevista, se debe pedir apoyo a la solicitante, al estado o a la persona que haya realizado el contacto para que proporcione por escrito al grupo la información relativa a los hechos de los casos de las personas a entrevistar. Lo anterior, con la finalidad de que la persona entrevistada no tenga que narrar nuevamente los hechos de violencia si no lo desea y, así, evitar su revictimización.

En este sentido, durante la entrevista se debe preguntar de manera general a la víctima el proceso legal que, en su caso, haya tenido lugar con posterioridad a los hechos de violencia. Es decir, debe buscar la identificación de la eficacia de las medidas realizadas por las autoridades de la entidad federativa de la que se trate destinadas a la atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Antes de iniciar, se debe explicar a la persona entrevistada el alcance de las AVGM y el uso que tendrá su información, evitando que se construyan falsas expectativas respecto del alcance de la investigación que realiza el grupo de trabajo.

La persona que realiza la entrevista debe intentar identificar el móvil (motivación o factor determinante) por el cual la mujer fue violentada, su contexto social, la relación entre la víctima y el victimario, las reacciones de la propia familia, la comunidad, y la sociedad en general respecto de los hechos de violencia descritos, las actuaciones realizadas por las víctimas directas y/o sus familiares ante las autoridades públicas para buscar justicia, y para alcanzar la garantía de otros derechos y la respuesta que han recibido de las autoridades a las que acuden. En particular debe intentarse identificar si a la víctima se le permitió ejercer sus derechos durante el procedimiento de investigación, tales como, tener acceso al expediente y ser informada de sus derechos.

A partir de las entrevistas realizadas, como ya se mencionó, en caso de considerarlo necesario, el grupo de trabajo puede solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las

medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad de las personas, respecto de los casos concretos de los que haya tenido conocimiento.

iv. Visitas a autoridades encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y de procuración de justicia

A partir de la información contenida en la solicitud y en el informe proporcionado por el gobierno del estado del que se trate, el grupo de trabajo debe identificar los municipios o zonas con mayores niveles de violencia contra las mujeres y a partir de ello, determinar las instancias a visitar.

En cada uno de los municipios o zonas seleccionadas, se debe visitar, como mínimo, a las instancias encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y a aquéllas que por sus funciones funjan como primer contacto de las víctimas, incluyendo instituciones del sector salud, los sistemas para el desarrollo integral de la familia, policía municipal, mecanismos para el adelanto de las mujeres y centros de justicia para las mujeres, así como todas aquellas instancias que brinden atención o apoyo a las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, se debe acudir a las instancias encargadas de la procuración de justicia, particularmente aquéllas directamente relacionadas con la investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres.

Una vez identificadas las instancias a visitar en cada uno de los municipios o zonas determinadas, el grupo de trabajo debe elaborar un instrumento para entrevistar al personal de cada una de las instituciones. Los cuestionarios deben tener en consideración las funciones particulares de cada instancia y su objetivo general debe ser identificar la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia y la capacidad, sensibilidad y conocimientos en materia de derechos humanos por parte de las autoridades para responder ante estos casos.

A fin de obtener información veraz durante las visitas realizadas, no se debe dar aviso previo a las instancias a visitar. Adicionalmente, es necesario guardar la confidencialidad de los datos de las personas entrevistadas y explicarles cómo se utilizará la información que proporcionen.

Durante las visitas a las instituciones correspondientes, se debe solicitar un recorrido por las instalaciones, con la finalidad de conocer la situación de las mismas, y a su vez entrevistar a las diferentes personas que brindan la atención a las mujeres víctimas de violencia. Es decir, se debe solicitar que se explique: (i) cuál es la ruta de atención o el procedimiento para atender a las mujeres víctimas de violencia; (ii) la aplicación o conocimiento de protocolos; (iii) el conocimiento en la incorporación de la perspectiva de género; (iv) los tiempos de atención y, en general, (v) las evidencias de que a las mujeres víctimas se les atiende con calidad, calidez y diligencia.

También se debe observar, entre otros, si existen en las áreas públicas de las instalaciones: (i) carteles con orientación para la atención de la violencia contra las mujeres; (ii) señalamientos con los derechos de las víctimas; (iii) buzón o número telefónico para quejas, sugerencias y/o recomendaciones, e (iv) identificación del personal según el horario.

El objetivo de las entrevistas realizadas al personal de las distintas instituciones es identificar, entre otras cosas: (i) el número de personal con el que cuentan en relación con la demanda de servicios; (ii) el tipo de servicio que se brinda a las víctimas; (iii) la infraestructura material con la que cuentan; (iv) los horarios de atención; (v) la capacitación del personal y el impacto de la misma en las actividades propias de su labor; (vi) la sensibilidad en materia de género por parte del personal; (vii) el conocimiento de los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; (viii) la institucionalización de la perspectiva de género; (ix) la coordinación con otras instancias para la adecuada canalización de las víctimas y sus familiares; (x) la existencia de rutas claras para la

atención de víctimas o protocolos de actuación; (xi) la existencia de registros o bases de datos de los casos atendidos y de quejas presentadas por las usuarias; (xii) la emisión, implementación, registro y seguimiento de medidas de protección, y (xiii) la existencia de métodos de evaluación del riesgo.

Durante las entrevistas, se pueden plantear a las servidoras y servidores públicos casos hipotéticos de diversos tipos de violencia contra las mujeres directamente relacionados con su labor, a fin de identificar si existe claridad en cuánto a la atención que se debe brindar, las instancias que resultan competentes para atender a las víctimas, así como si reproducen estereotipos de género.

En cuanto a las autoridades encargadas de la procuración de justicia, se debe preguntar de manera específica, como mínimo: (i) las hipótesis que configuran el delito de feminicidio y cómo investigar y acreditarlas; (ii) la implementación de protocolos para la investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres; (iii) la implementación de protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas; (iv) la implementación de órdenes y medidas de protección; (v) la existencia de bases de datos de evidencias de ADN y, (vi) los procesos de cadena de custodia. Asimismo, se puede solicitar revisar expedientes de casos relacionados con feminicidios y homicidios dolosos de mujeres.

d. Análisis de la documentación realizada por los medios de comunicación

El grupo de trabajo puede revisar diferentes medios de comunicación para identificar y sistematizar la información relevante que se encuentre disponible para su investigación, respecto de la solicitud de declaratoria de AVGM.

El objetivo es documentar el contexto de la entidad federativa de que se trate, a través de la identificación de: (i) la situación de los derechos humanos de las mujeres en general; (ii) la situación o incidencia de la violencia contra las mujeres en la entidad federativa de que se trate; (iii) los planteamientos públicos de autoridades respecto de los temas anteriores; (iv) los planteamientos públicos de líderes sociales, políticos o religiosos respecto de la situación de violencia contra las mujeres; (v) la respuesta y actitud social ante las violaciones a los derechos humanos de las mujeres; (vi) la información relacionada con casos concretos sobre violencia contra las mujeres y, (vii) cualquier otra información que se considere relevante relacionada con la vigencia y garantía efectiva de los derechos humanos en el estado de que se trate.

Para efectos de la documentación referida con anterioridad, se pueden consultar periódicos impresos de circulación nacional o local, periódicos digitales, revistas impresas de circulación nacional o local, revistas digitales, noticias difundidas por emisoras de radio o televisión nacionales y locales que cuenten con soporte grabado, redes sociales, blogs de periodistas, líderes sociales, religiosos o políticos y cualquier fuente de información impresa o digital utilizada por comunicadores sociales que pueda ser relevante a juicio del grupo de trabajo.

e. Estudio de la información documentada por instituciones académicas y de investigación y/o por personas especialistas

El grupo de trabajo puede considerar y analizar las diferentes investigaciones realizadas por instituciones académicas y de investigación, locales o nacionales, y/o por personas especialistas, relacionadas con la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres en la entidad federativa.

El objetivo de la consulta de estudios e investigaciones sobre la situación de violencia en el territorio determinado por la solicitud es profundizar en las causas, orígenes y factores que propician y reproducen el fenómeno de violencia en contra de las mujeres en el estado del que se trate, así como las circunstancias y el contexto particular en el que se desarrolla dicho fenómeno.

f. Análisis de la información documentada por los organismos autónomos de derechos humanos y por organismos internacionales

El grupo de trabajo puede analizar las recomendaciones en materia de violencia contra las mujeres emitidas por el organismo público autónomo de derechos humanos de la entidad federativa, o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de dicha entidad.

El grupo de trabajo puede incorporar a su investigación cualquier otro tipo de documento relativo a la violencia contra las mujeres que haya sido emitido por las instituciones señaladas anteriormente.

Cualquier información que provenga de un organismo internacional de derechos humanos relacionada con el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres en el territorio de que se trata, puede ser utilizada por el grupo de trabajo para analizar casos concretos de violaciones a derechos humanos y/o el contexto descrito en la solicitud.

g. Investigación basada en fuentes de información oficial

De conformidad con el artículo 36 Bis, fracción I del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo puede solicitar a las autoridades federales, locales y municipales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

Asimismo, el grupo puede recopilar y analizar la información estadística de fuentes oficiales tales como los bancos estatales de información sobre casos de violencia contra las mujeres; las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; el Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia de la Secretaría de Salud; los Censos Nacionales de Procuración de Justicia; los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia de la entidad federativa de que se trate, etcétera.

h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación

El grupo de trabajo, como ya se mencionó, puede solicitar la colaboración de las personas físicas o morales que cuenten con conocimientos técnicos o científicos suficientes para fortalecer el estudio y análisis del contexto de violencia en la entidad federativa y la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Dichas personas pueden brindar su apoyo en aquellos casos en los que su experticia sea necesaria para la investigación especializada en algún área de estudio. Lo anterior, siempre y cuando, la investigación sea indispensable para comprender el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad federativa.

El grupo de trabajo puede tomar en cuenta la información que proporcionen dichas personas para la integración de su informe. Sin embargo, las personas físicas o morales que colaboren en la investigación, no deben ser consideradas integrantes del grupo de trabajo, ni cuentan con voto para la toma de decisiones.

Los mecanismos de investigación anteriores no deben entenderse como un listado cerrado. El grupo de trabajo puede acordar otros mecanismos que considere idóneos para el desarrollo de la investigación.

4. Proceso de integración del informe

Para la integración del informe por parte del grupo de trabajo, se lleva a cabo dicho proceso, como ya se mencionó, bajo el *principio de contradicción*.

En este sentido, el grupo de trabajo emite sus conclusiones a partir del análisis de las distintas posiciones identificadas y de toda la información obtenida durante el proceso de investigación; en general, se analiza la postura y la información aportada tanto por la solicitante como por el gobierno de la entidad federativa de que se trate, así como las fuentes de información consultadas durante el desarrollo de la investigación, tales como los resultados de las entrevistas y de la revisión de expedientes.

Este ejercicio de análisis se realiza a partir del contexto de violencia que, en su caso, haya sido identificado en la entidad federativa de la que se trate, el cual se contrasta con cada una de las obligaciones generales del estado, establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El informe que debe elaborar el grupo de trabajo debe estructurarse conforme a los siguientes apartados:

1. El primer apartado es introductorio. Con un lenguaje claro y comprensible se describe la naturaleza de la figura de AVGM y su procedimiento, así como la metodología adoptada por el grupo de trabajo para la realización de su investigación. Esta sección tiene un propósito pedagógico puesto que el objetivo es que la sociedad pueda comprender el informe, así como lo que implica una alerta de violencia de género.
2. En el segundo apartado, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se debe describir puntualmente el procedimiento seguido para la admisión de la solicitud de la AVGM, la conformación del grupo de trabajo y las actividades llevadas a cabo por el mismo, hasta la emisión del informe.
3. El tercer apartado hace referencia al análisis que realiza el grupo de trabajo respecto de la procedencia de la solicitud de implementación de medidas provisionales.
4. El cuarto apartado contiene el estudio del contexto existente en Puebla. Esta sección se divide en dos partes. La primera consiste en el análisis de cifras y datos oficiales, que si bien deben usarse con cautela y no son determinantes debido a las distintas metodologías empleadas para su obtención, deben ser consideradas por el grupo de trabajo para ubicar la situación de violencia contra las mujeres de manera general, en la entidad federativa. La segunda, consiste en la confrontación por parte del grupo de trabajo de la información proporcionada por la solicitante, por el gobierno del estado, la obtenida en las distintas entrevistas realizadas y la investigación realizada *motu proprio*, con las obligaciones generales del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos de las mismas, sancionar a las personas responsables y reparar integralmente a las víctimas, establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este apartado constituye la parte sustantiva del informe a partir de la cual, bajo el principio de contradicción, el grupo de trabajo debe obtener sus conclusiones.

5. En el apartado quinto, se analizan de manera general los casos de violencia feminicida a los que se refiera la solicitud. La naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.

6. El sexto y último apartado incluye las conclusiones, propuestas e indicadores específicos de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de la entidad federativa para considerar su debido cumplimiento.

II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE PUEBLA

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 9 de marzo de 2016, Ranulfo Manuel Galván Castañeda, representante de la organización Instituto Mexicano de Psicología Jurídica A.C., presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Puebla.

El 11 de marzo de 2016, la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, envió a la Conavim un oficio mediante el cual informó sobre la solicitud presentada por la organización Instituto Mexicano de Psicología Jurídica.

El 14 de marzo de 2016, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) acordó prevenir a la organización solicitante de conformidad con los artículos 33 y 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Dicho acuerdo fue notificado por la Secretaría Ejecutiva a la representante de la organización Instituto Mexicano de Psicología Jurídica A.C., el 31 de marzo de 2016, teniendo la organización solicitante cinco días hábiles a partir de que surtiera efectos la notificación del mismo para su desahogo.

Paralelamente, el 30 de marzo de 2016, Yesica Martínez Taracena, representante de la organización Todos para Todos A.C., presentó en la Secretaría Ejecutiva una solicitud de AVGM para los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Atlixco, Tecamachalco, Tehuacán, Izúcar de Matamoros, Huauchinango, Huejotzingo, San Martín Texmelucan, Tecali de Herrera, Teziutlán, Tepexi de Rodríguez, Cuautlancingo, Acajete, Ajalpan, Amozoc, Calpan, Coronango, Chiautla de Tapia, Hueytamalco, Palmar de Bravo, San Salvador El Seco, Santiago Miahuatlán, Chietla, Almecatla, Tlaltenango, Tepeaca y Tlaola, del estado de Puebla, por violencia feminicida y agravio comparado.

El 31 de marzo de 2016, la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, envió a la Conavim un oficio mediante el cual informó sobre la solicitud presentada por la organización Todos para Todos. Con fundamento en los artículos 32, 33, 35 y 36 Ter del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como los artículos 2 y 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el plazo para resolver sobre la admisibilidad de esta solicitud se suspendió hasta que venciera el plazo otorgado al Instituto Mexicano de Psicología Jurídica A.C. para contestar la prevención.

El 7 de abril de 2016, el representante legal del Instituto Mexicano de Psicología Jurídica A.C. desahogó la prevención a la que se refiere el tercer párrafo de este apartado.

El 12 de abril de 2016, la Conavim acordó admitir las solicitudes de declaratoria de AVGM para el estado de Puebla, presentadas por el Instituto Mexicano de Psicología Jurídica y Todos para Todos, respectivamente, por la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el estado de Puebla. Asimismo, bajo el principio de economía procesal y con fundamento en el artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria al procedimiento de AVGM, se determinó la acumulación de la solicitud presentada por la organización Todos para Todos, al

expediente de solicitud iniciado por el Instituto Mexicano de Psicología Jurídica. En misma fecha, la Conavim remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de las solicitudes presentadas por ambas organizaciones.

Del mismo modo, el 12 de abril de 2016, la Conavim acordó prevenir a la organización Todos para Todos, de conformidad con los artículos 33 y 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a efecto de precisar la solicitud relativa a agravio comparado. Dicho acuerdo fue notificado por la Secretaría Ejecutiva a la representante de la organización correspondiente el 18 de abril de 2016, teniendo la organización solicitante cinco días hábiles a partir de que surtiera efectos la notificación del mismo para su desahogo. Esta prevención no se solventó, ni hubo respuesta alguna por parte de la organización solicitante.

En este sentido, el 13 de abril de 2016, la Secretaría Ejecutiva informó sobre la admisión de la solicitud a Ranulfo Manuel Galván Castañeda y Yesica Martínez Taracena, en su calidad de representantes de las organizaciones Instituto Mexicano de Psicología Jurídica A.C. y Todos para Todos A.C., así como al Gobernador del estado de Puebla y a las instituciones integrantes del Sistema Nacional.

2. Conformación del grupo de trabajo

El 12 de abril de 2016, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de Ana Laura Hernández Martínez, Subdirectora de Área, como su representante en el grupo.

El 13 de abril de 2016, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género.

El 21 de abril de 2016, la Directora del Instituto Poblano de las Mujeres (IPM), Verónica María Sobrado Rodríguez, informó que sería la representante del IPM en el grupo de trabajo.

El 21 de abril de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) designó a Lorena Berenice Álvarez Montiel, Subdirectora de Área del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

Con relación a la designación de las personas académicas que participaron en el estudio y análisis de la solicitud de AVGM, el 10 y 23 de marzo de 2016 fueron publicadas en las páginas de internet oficiales de la Conavim y de la Secretaría Ejecutiva las convocatorias públicas nacional y para el estado de Puebla con la finalidad de seleccionar a las y los expertos nacionales y locales para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

De conformidad con la base octava de las convocatorias, un comité de selección, conformado por dos integrantes de la Conavim y dos integrantes de la Secretaría Ejecutiva, se encargó de elegir a las representantes de instituciones académicas que integran el grupo de trabajo, de conformidad con el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva designó a José Luis Peña Colín, Subcoordinador de Asuntos Jurídicos y a Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contras las Mujeres, para formar parte del comité de selección. Por su parte, la Conavim designó a María Waded Simón Nacif y a Katia Chávez León, Directoras Generales Adjuntas, para formar parte del comité de selección del grupo de trabajo.

El 13 de abril de 2016, dicho Comité seleccionó por unanimidad a: i) Elva Rivera Gómez, representante de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; ii) Catalina Aguilar Oropeza, representante de la Universidad de las Américas Puebla; iii) Héctor Alberto Pérez Rivera, representante del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y iv) Mario Fausto Gómez Lamont, representante de la Universidad Nacional Autónoma de México (FES Iztacala).

El 14 de abril de 2016, la Conavim informó a las personas seleccionadas sobre la decisión y las convocó a la primera sesión de grupo de trabajo.

3. Sesiones de trabajo del grupo

Como ya se mencionó, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo cuenta con 30 días naturales a partir del día en que se reúnan por primera vez para integrar su informe y elaborar sus conclusiones respecto de la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existen violaciones a los derechos humanos de las mujeres que constituyan violencia feminicida.

Durante ese periodo, el grupo de trabajo celebró cuatro sesiones ordinarias; realizó una visita *in situ* al estado de Puebla; llevó a cabo entrevistas a víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil, así como a autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante. Adicionalmente, realizó una investigación *motu proprio*, a partir del análisis de información estadística oficial respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 19 de abril de 2016, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de trabajo;
- b. Designación de la Conavim como Secretaría Técnica del grupo de trabajo;
- c. Adopción de los lineamientos internos;
- d. Adopción de la metodología de investigación del grupo de trabajo;
- e. Análisis de las solicitudes de AVGM para el estado de Puebla;
- f. Presentación de la información solicitada al gobierno del estado de Puebla;
- g. Análisis *ex officio* de la procedencia de solicitar medidas provisionales;
- h. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo, y
- i. Aprobación de los acuerdos tomados por el grupo de trabajo durante su primera reunión.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información respecto de la solicitud de AVGM a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla.

Los días 25 y 26 de abril de 2016, el grupo de trabajo celebró su segunda sesión ordinaria y realizó entrevistas a las organizaciones solicitantes, a diversas organizaciones de la sociedad civil y a tres víctimas. En este sentido, se llevaron a cabo las siguientes entrevistas a organizaciones:

Entrevistas realizadas el 25 de abril de 2016
Instituto Mexicano de Psicología Jurídica
Hombres Trabajando(se)

Entrevistas realizadas el 26 de abril de 2016
Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos
Asociación Nacional contra la Trata Humana en la Sociedad
Justicia Ciudadana
Parlamento de Mujeres Mexicanas
Unión Democrática de Organizaciones Sociales

Adicionalmente, se entregó a las personas entrevistadas un instrumento de levantamiento de información para que tuvieran oportunidad de ampliar sus respuestas.

Los días 27, 28 y 29 de abril de 2016, el grupo de trabajo realizó su tercera sesión ordinaria y su visita *in situ* a los municipios de Huauchinango, Izúcar de Matamoros, Puebla, San Martín Texmelucan, Tehuacán y Tepeaca. En esta visita el grupo de trabajo realizó entrevistas a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias:

Huauchinango
Hospital General
Coordinación de Agencias del Ministerio Público
Juzgado Penal
Instituto Municipal de las Mujeres
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Izúcar de Matamoros
Instancia Municipal de las Mujeres
Centro para el Desarrollo de las Mujeres
Hospital General
Agencia del Ministerio Público Especializada en la Investigación y Atención de los Delitos de Femicidio y Homicidio Doloso de Mujeres
Seguridad Pública Municipal
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
Juzgado Penal

Puebla
Tribunal Superior de Justicia
Hospital General del Norte
Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
Centro de Protección a Mujeres Víctimas del Delito
Coordinación General del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C-4)
Agencia del Ministerio Público especializada en Delitos Sexuales
Centro de Justicia para las Mujeres
Dirección General de Control Policial de la Secretaría de Seguridad Pública
Agencia Especializada en Personas Desaparecidas
Fiscalía General Jurídica, de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito
Clínica de Prevención y Atención del Maltrato (DIF)

San Martín Texmelucan
Instituto Municipal de las Mujeres
Centro para el Desarrollo de las Mujeres
Hospital Integral
Agencia del Ministerio Público Investigador

Tehuacán
Dirección de Agencias de Ministerios Públicos de Tehuacán
Agencia del Ministerio Público especializada en Homicidios
Agencia del Ministerio Público Investigadora
Juzgado Penal
Unidad Regional Instituto Poblano de las Mujeres
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Tepeaca
Juzgado Penal
Centro de Salud con Servicios Ampliados (CESSA)
Agencia del Ministerio Público adscrita al Juzgado Penal
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

El 16 de mayo del año en curso, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente, con la finalidad de discutir e integrar el informe al que se refiere el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Esta sesión se llevó a cabo los días 16, 17 y 18 de mayo de 2016.

El 18 de mayo de 2016, la representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinadora del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 28 de junio de 2016, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a las organizaciones solicitantes y al Gobernador del Estado de Puebla. El mismo día el informe fue publicado en las páginas de Internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Conavim.

4. Información solicitada por el grupo de trabajo

El 12 de abril de 2016, la Conavim solicitó al Gobierno del Estado de Puebla información específica relativa a la solicitud de AVGM, de acuerdo con los criterios señalados en el capítulo de este informe titulado *Metodología para la elaboración del informe por parte del grupo de trabajo*. Asimismo, se le informó que los hechos expuestos en la solicitud están pre validados de una presunción de veracidad que se debe mantener, salvo que obren elementos suficientes que los desvirtúen, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realizó el grupo de trabajo. Finalmente, se comunicó a dicho gobierno que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considere pertinente para la investigación.

El 29 de abril de 2016, el Gobierno del Estado de Puebla remitió a la Conavim la información solicitada, acompañada de 14 anexos.

Por otra parte, el 12 de abril de 2016, el grupo de trabajo, a través de la Conavim, solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla respectivamente, proporcionar la información de los casos relacionados con violaciones a los

derechos humanos de las mujeres en dicha entidad federativa, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente aquéllos relativos a la violencia contra las mujeres y los feminicidios en la entidad.

El 25 de abril de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitió a la Conavim la información con la que contaba. Por su parte, el 28 de abril, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla remitió a la Conavim diversa información relacionada con los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

B. Análisis *ex officio* de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales

El 19 de abril de 2016, durante su primera sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y de justicia, a fin de evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso

El grupo de trabajo asumió como criterio de interpretación la existencia de un conjunto normativo armónico y coherente integrado por las normas de derechos humanos de la Constitución, las normas de la materia contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, así como otras normas nacionales y locales. Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM);
- ii. Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- iii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- iv. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);
- v. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- vi. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante Convención Belém do Pará);
- vii. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- viii. Ley General de Víctimas;
- ix. Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (en adelante Ley Local de Acceso), y
- x. Reglamento de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (Reglamento de la Ley Local de Acceso).

Asimismo, el grupo de trabajo tomó como parámetro normativo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso *González y otras (“Campo algodonero”)*; las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Informe CEDAW México 2012, en específico las observaciones finales del CEDAW/C/MEX/CO/7-8, así como las recomendaciones emitidas por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem Do Pará para la implementación de dicho instrumento.

III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE PUEBLA

A. Contenido y alcance de la solicitud

Las solicitudes presentadas contienen un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de las organizaciones solicitantes justifican la declaratoria de una AVGM. A partir de la información aportada por las solicitantes, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial y se identifican criterios generales de los casos que son considerados como feminicidio. Cabe aclarar que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son únicamente una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud, sin que formen parte ni representen las conclusiones del grupo de trabajo.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicabilidad del principio de buena fe y de presunción relativa al *iuris tantum* de veracidad, bajo los que actúa el grupo de trabajo frente a dicha información, y sin que ello limite o coaccione su autonomía para analizar en su conjunto los argumentos y elementos de convicción aportados por las autoridades y los que se desprendan de las fuentes de información que consultó *motu proprio*.

B. Contexto descrito en las solicitudes iniciales

De acuerdo con las organizaciones solicitantes, en el estado de Puebla, la violencia feminicida ha aumentado desde el año 2010, razón por la cual en el año 2015, diversos líderes sociales y políticos requirieron a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CEDH), solicitar la declaratoria de AVGM.

En atención a dicha petición, la CEDH solicitó información a las autoridades que integran el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE), así como a universidades y a organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de un informe sobre la situación de violencia contra las mujeres en la entidad. A partir de los insumos proporcionados, de acuerdo con la organización Todos para Todos, se desprende, *inter alia*, la siguiente información:

- A partir de la tipificación del delito de feminicidio, se han consignado 23 casos, de los cuales al 5 de noviembre de 2015, de acuerdo con información de la Unidad de Seguimiento del Delito de Feminicidio, sólo uno contaba con sentencia condenatoria.
- Asimismo, de acuerdo con la Fiscalía General Regional, del año 2007 a septiembre de 2015, se registraron 284 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por homicidios dolosos, cometidos en contra de mujeres, de las cuales 82 fueron consignadas. En 24 casos los agresores fueron cónyuges o concubinos y en 77 no existía ninguna relación de parentesco con la víctima. En diez casos, las víctimas fueron mujeres transexuales, transgénero, travestis u homosexuales. Adicionalmente, en el mismo periodo se registraron 81 casos de suicidio.
- Por su parte, la Dirección de Agencias del Ministerio Público, Zona Metropolitana Norte, informó que en el mismo periodo registró 148 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por homicidios dolosos, cometidos en contra de mujeres, de las cuales 81 fueron consignadas. Sin embargo, posteriormente reportó que en dicho periodo, se iniciaron 143 averiguaciones por este delito, de las cuales 64 fueron consignadas, 57 se encuentran en trámite, once fueron archivadas y dos se remitieron a otras agencias. Además, existen 30 posibles casos de feminicidio y 128 casos de suicidio.

Dicha Dirección informó también que desconocía la existencia de protocolos forenses con perspectiva de género o guías técnicas para la realización de necropsia con perspectiva de género.

- La Dirección General de Atención a Delitos de Alto Impacto, reportó que de 2011 a la fecha, se iniciaron cinco averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por el delito de homicidio

contra mujeres, las cuales fueron consignadas o judicializadas; dos fueron en agravio de mujeres transexuales, transgénero o travestis.

- La Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar, informó que de 2013 a 2015, se han dictado 277 órdenes de protección.
- La Unidad de Seguimiento del Delito de Trata de Personas, señaló que de 2009 a septiembre de 2015, se iniciaron 414 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por el delito de trata de personas, de las cuales 136 fueron consignadas. En el marco de estas investigaciones existen 519 víctimas, de las cuales 433 son mujeres.
- Respecto a la desaparición de mujeres, se informó que a partir de 2014 se han registrado 51 casos, sin especificar si esta cifra corresponde a todo el estado de Puebla y el área que la había proporcionado.

Por otra parte, la solicitante agregó que de acuerdo con información del Observatorio Ciudadano de Derechos Sociales y Reproductivos, del 1° de enero de 2013 al 7 de marzo de 2016, se registraron: 50 posibles casos de feminicidio en 2013; 60, en 2014; 50, en 2015, y 18 en lo que va del 2016.

Entre los municipios con mayor número de casos se encuentran: Puebla con 15 casos; la zona conurbada de las Cholulas (San Pedro y San Andrés) con cinco casos; Atlixco y Tecamachalco, con cuatro casos cada uno; Tehuacán e Izúcar de Matamoros, con tres casos cada uno; Huauchinango, Huejotzingo, San Martín Texmelucan, Tecali de Herrera, Teziutlán y Tepexi de Rodríguez con dos casos cada uno, y Cuautlancingo, Acajete, Ajalpan, Amozoc, Calpan, Coronango, Chiautla de Tapia, Hueytamalco, Palmar de Bravo, San Salvador El Seco, Santiago Miahuatlán, Chietla, Almecatla, Tlaltenango, Tepeaca y Tlaola, con un caso en cada municipio.

Asimismo, señaló que de acuerdo con el estudio “Crónica de una muerte anunciada. Análisis del feminicidio en el estado de Puebla 2010-2014: feminicidio íntimo y crisis de la masculinidad hegemónica”, publicada por el Observatorio de Violencia Social y de Género de la Ciudad de Puebla, de la Universidad Iberoamericana, de los 198 feminicidios que componen la muestra anteriormente señalada, en el 21% de los casos se desconoce la identidad de la víctima; el 66% los cuerpos fueron hallados en el espacio público, y 32% en un espacio privado (generalmente el hogar de la víctima).

En 48% de los casos, los presuntos victimarios eran conocidos de la víctima, es decir, era novio, concubino o esposo, o ex pareja de la víctima.

En este sentido, de acuerdo con la solicitante, los feminicidios se agrupan en tres categorías: i) feminicidio por ocupaciones estigmatizantes; ii) feminicidio por indefensión, y iii) feminicidio íntimo⁵, que fue el que predominó en la muestra. De este modo, en tres casos se identifica como causa del delito, celos o infidelidad, y tres se relacionan con el rechazo a iniciar o continuar una relación sentimental.

Por otra parte, la solicitante refirió que de acuerdo con información obtenida por el Grupo de Información de Reproducción Elegida (GIRE), entre los años 2013 y 2015, la CEDH recibió 15 quejas por casos de violencia obstétrica en los hospitales adscritos a la Secretaría de Salud de Puebla y que la CNDH ha emitido cuatro recomendaciones a esta entidad por este tipo de violencia.

⁵ La solicitante explica que de acuerdo con Julia Monárrez, el feminicidio íntimo es una de las categorías más importantes, pues con esta definición se rompe con las definiciones de crímenes pasionales, donde se esconde el uso intencional de la fuerza por parte de los hombres, agravado por su condición de relación íntima con la víctima.

En general, del 1° de enero al 30 de junio de 2015, la CNDH recibió 132 quejas por negligencia médica a embarazadas, de las cuales 7.5% correspondieron a Puebla, por lo que de acuerdo con GIRE, Puebla se ubica en cuarto lugar de las entidades con mayor número de quejas.

Finalmente, la organización hace referencia a diversos aspectos relacionados con el incumplimiento de las obligaciones del estado de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, los cuales serán abordados más adelante, en el análisis sobre el cumplimiento de dichas obligaciones.

Por su parte, la organización Instituto Mexicano de Psicología Jurídica señaló que desde el año 2015 se han venido suscitando en el estado de Puebla, una serie de homicidios cometidos contra personas del sexo femenino (sic), que han despertado en la sociedad un clima de zozobra, que se ve incrementado con la frecuente desaparición de personas. Se pueden documentar, en lo que va del año, 19 homicidios de mujeres, que pueden ser tipificados o no como feminicidio, ya que el código penal tipifica este fenómeno en forma insuficiente.

De acuerdo con esta organización, las autoridades niegan el fenómeno de la violencia de género con base en la tipificación del delito, sin reparar en que la violencia de género no necesariamente culmina con el homicidio o el feminicidio sino que consiste en todo un ambiente social que propicia la discriminación de las mujeres y por tanto las hace altamente vulnerables. La administración da la espalda a lo establecido por el artículo 6 de la Ley General de Acceso, que establece seis formas diferentes de violencia.

Sin embargo, a través de las declaraciones mediáticas de las autoridades de diversas áreas de la seguridad pública, pareciera que son los ciudadanos quienes deben dar a la administración pública, las pruebas de que se han generado las condiciones para que el gobierno federal dé los pasos necesarios para decretar la AVGM.

En este sentido, el Instituto Mexicano de Psicología Jurídica considera que no existe voluntad de la administración estatal, puesto que la entidad que pudiera solicitar la intervención del gobierno federal, es decir la CEDH, ha tenido un desempeño, por decir lo menos, insuficiente.

A juicio de esta organización, independientemente de que los casos de homicidios de mujeres se ajusten o no al tipo penal de feminicidio, éstos han creado un clima de inseguridad e incertidumbre, principalmente en las mujeres.

El estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno, por mandato constitucional está obligado a promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos. En el caso de las autoridades estatales y municipales del estado de Puebla, las mismas han sido omisas en dar respuesta al fenómeno de los feminicidios, enfrentándolo con medidas preventivas que propicien la participación de toda la sociedad en la erradicación del machismo. Por el contrario, la administración ha dado respuestas evasivas y tendientes a identificar el fenómeno como algo casuístico, propio de parejas en particular y no, como lo es, un fenómeno cultural.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE AVGM

A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado

A partir de la información aportada por el gobierno del estado de Puebla, a continuación se describen, de manera general, los principales datos proporcionados por la entidad. En este sentido,

debe entenderse que las afirmaciones fácticas o jurídicas que se presentan en este apartado no forman parte de las conclusiones del grupo de trabajo.

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Conavim, el gobierno del estado de Puebla remitió estadísticas de la FGJ sobre los delitos de homicidio doloso, feminicidio, violencia familiar, violación, otros delitos sexuales, desaparición y trata de personas. Precisó información relativa a su estado procesal e informó sobre las políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud

De acuerdo con la información presentada por el estado de Puebla, de 2009 a 2016 se registraron 527 homicidios dolosos de mujeres y feminicidios. Sin embargo, de los anexos presentados por el estado, particularmente por la Fiscalía, únicamente se tienen datos de 474 casos, de los cuales 84 corresponden a feminicidios, 371 a homicidios dolosos contra mujeres y en 19 casos no se especifica si se trata de homicidio doloso o feminicidio.

Por acuerdo del grupo de trabajo, si bien se reconocen 527 casos, el análisis respecto de los municipios y dinámicas delincuenciales se realizará respecto a los 474 de los que se tiene información desagregada en los anexos que fueron reportados por la Fiscalía⁶.

Los municipios donde se registraron el mayor número de casos de feminicidio u homicidio doloso de mujeres son: Puebla (95 casos); Huauchinango (27 casos); Tehuacán (18 casos); Chiconcuautla (18 casos); San Pedro Cholula (11 casos); Zacatlán (13 casos); Chignauapan (diez casos); Atlixco (nueve casos); Tecamachalco (ocho casos); Xicotepéc (ocho casos); San Andrés Cholula (siete casos); San Martín Texmelucan (siete casos); Tlaola (siete casos); Huejotzingo (seis casos), y Ajalpan (seis casos).

Cabe destacar que en 44 casos, no fue posible identificar el municipio en el que ocurrieron los hechos, debido a que el estado no proporcionó información desagregada al respecto. En la base de datos que proporcionó la entidad, en el apartado “lugar”, algunas celdas aparecen vacías, en otras se señala que se desconoce el dato o únicamente se indica vía pública o interior del domicilio.

La edad de las víctimas, según lo reportado, oscila entre los siguientes grupos etarios: de cero a 14 años (23), de 15 a 18 (26), 19 a 25 (72), 26 a 30 (48), 31 a 40 (80), 41 a 50 (52), 51 a 60 (42), 61 a 70 (34) y de 70 en adelante (69), y en el resto de los casos se desconoce la edad de la víctima.

Respecto al estado civil de las víctimas de homicidios dolosos o feminicidios, se informó que 40 eran casadas; 147 eran solteras; 60 vivían en unión libre; 14 eran viudas; dos divorciadas, y en el resto de los casos se desconoce su estado civil.

En cuanto a su ocupación, se informó que 121 eran amas de casa; 52 empleadas; 32 estudiantes; 26 comerciantes; ocho profesionistas; nueve desempleadas; dos jubiladas; una “dama de compañía”; 157 con “otras ocupaciones”, y en el resto de los casos se desconoce este dato.

Respecto a la escolaridad de las víctimas, 93 habían concluido la primaria; 48 la secundaria; 35 la preparatoria; tres tenían carrera técnica; 34 contaban con licenciatura; 55 no tenían instrucción, y en el resto de los casos se desconoce.

⁶ La cifra total de 527 casos deriva de la respuesta a la solicitud de información realizada por la Conavim al ejecutivo estatal el 12 abril de 2016, con la información de la Fiscalía General del Estado. Con respecto a la cantidad total de 474 casos, se obtuvo a partir de los anexos la Fiscalía General del Estado (datos que discrepan entre sí).

Las casusas de muerte reportadas son las siguientes: en 109 casos, herida con arma de fuego; en 80 casos, herida de arma punzocortante; en 86, asfixia; en 76, lesiones; en cuatro, quemaduras; en una, envenenamiento; en una decapitación, y en el resto se desconoce.

Respecto al vínculo entre la víctima y el victimario, en 53 casos fue por parte de sus parejas; cuatro exparejas; 31 por familiares; 17 conocido, y en el resto de los casos se desconoce la identidad del victimario.

Por otra parte, se informó lo siguiente respecto de otros delitos cometidos contra las mujeres del año 2009 a 2016:

Delito	Número de denuncias por año							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 enero-marzo
Corrupción de menores	7	18	36	24	12	9	11	-
Pornografía de menores	2	1	1	-	-	2	2	-
Ultrajes a la moral pública	6	12	17	13	6	13	19	-
Acoso sexual	9	5	17	44	67	60	71	15
Ataques al pudor	263	243	292	332	333	362	258	64
Estupro	68	52	50	60	80	85	85	18
Hostigamiento sexual	2	5	8	16	14	10	19	4
Rapto	3	1	-	1	3	<i>derogado</i>		
Tentativa de violación	12	6	13	6	14	16	12	-
Tentativa de violación equiparada	1	-	-	-	2	-	1	-
Tentativa de violación tumultuaria	-	1	-	-	-	-	-	-
Violación	120	129	211	234	260	213	241	68
Violación equiparada	22	20	34	34	52	33	44	-
Violación tumultuaria	4	7	3	13	4	3	6	-
Violencia familiar	702	798	1,187	1,888	2,133	1,956	2,656	691
Violencia familiar equiparada	5	-	5	3	5	12	3	-
Lesiones	90	798	103	279	295	409	-	9
Total	1,316	2,096	1,977	2,947	3,280	3,183	3,428	869

C. Información presentada respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

El gobierno del estado de Puebla remitió al grupo de investigación la normatividad existente en la entidad relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, señaló que cuenta, *inter alia*, con la siguiente legislación en la materia:

- Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla;
- Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla;
- Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla;
- Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla;
- Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla (se incorpora la obligación de contar con presupuestos públicos con perspectiva de género);
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla (modifica el nombre de la Comisión de Equidad de Género por el de Comisión de Igualdad de Género del H. Congreso del Estado de Puebla);
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla;
- Código Civil del Estado Libre y Soberano de Puebla, y
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

Adicionalmente, se informó que se cuenta con los siguientes protocolos de actuación con perspectiva de género:

- Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género;
- Protocolo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia;
- Protocolo de Investigación del Delito de Violación para el Estado Libre y Soberano de Puebla;
- Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla;
- Protocolo de Investigación de los Delitos relacionados con Desapariciones de Mujeres para el Estado Libre y Soberano de Puebla, y
- Protocolo Alerta Amber.

Por otra parte, la FGJ informó que cuenta un Centro de Justicia para las Mujeres, que tiene como objetivo otorgar una atención integral en colaboración con diferentes instituciones y dependencias del estado, a las mujeres víctimas de violencia. Asimismo, señaló que en el año 2016 se tiene contemplado la puesta en marcha del Centro de Justicia para las Mujeres en el municipio de Tehuacán, logrando con ello replicar y acercar la atención integral a las mujeres en situación de violencia en el interior de la entidad.

En materia de políticas públicas, el gobierno informó que se cuenta con el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Puebla 2011-2017, el cual se encuentra armonizado con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar de Violencia contra las Mujeres 2014-2018 del gobierno Federal.

Dentro de los objetivos del Programa en comento se encuentran: a) impulsar la armonización legislativa y reglamentaria para la mejora del marco jurídico que contribuya a la erradicación de la violencia y la discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes; b) garantizar el derecho a la información accesible, incluyente, oportuna, con enfoque de interculturalidad de las mujeres, niñas y adolescentes; c) garantizar el acceso y la efectividad de los servicios de atención integrales a mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia; d) reducir, desde la prevención integral, los factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes; e) garantizar el acceso efectivo a la justicia de las mujeres, niñas y adolescentes, mediante la adecuada investigación, el debido proceso, la suficiencia en la reparación del daño y la idoneidad de las sanciones, y f) reforzar la coordinación entre instituciones e instancias de los tres poderes en el estado para la prevención, atención y la erradicación de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes.

De igual forma reportó que en el año 2015 se fortalecieron el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia; y para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, mediante la creación de una agenda de trabajo y página *web*. Asimismo, se cuenta con la Agenda Estatal de Trabajo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2014-2017, la cual busca encarar los obstáculos que persisten en la vida de las mujeres para acceder a la educación, salud integral, empleo digno y productivo, y a la justicia, así como para enfrentar toda forma de violencia y consolidar la autonomía económica, y la participación política y social.

Por conducto de la Secretaría de Salud, desde el año 2012 se implementó la Estrategia de Reeducación para Hombres Agresores de Pareja, a través de la cual se han atendido a 5,143 personas. La Secretaría cuenta con doce servicios especializados para la atención de la violencia familiar, sexual y de género.

Derivado de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, se conformó el Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes del Estado de Puebla, que tiene como objetivo contribuir a la disminución del embarazo en adolescentes en el marco de los derechos

sociales y reproductivos, mediante la sensibilización, capacitación a las y los adolescentes, difusión de acciones, vinculación interinstitucional y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud en la población adolescente.

La Secretaría de Educación Pública por su parte, ha realizado los siguientes diagnósticos: i) diagnóstico que muestra la situación de los servicios de atención en materia de violencia contra las mujeres indígenas y rurales en las regiones: Tehuacán y Sierra Mixteca, así como del Valle de Atlixco y Matamoros, y ii) diagnóstico que permite focalizar las brechas de desigualdad de género y acoso escolar en instituciones de educación básica en el municipio de Puebla.

Asimismo, se han creado los Manuales para la Incorporación de la Perspectiva de Género en la educación básica, media superior y superior, y a través del Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN), la Secretaría de Educación ha otorgado becas a 2,853 mujeres.

En el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, a través del Departamento de Clínicas de Prevención y Atención del Maltrato, dependiente de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y de la Dirección de Asistencia Jurídica, se imparten talleres de acuerdo a la Estrategia de Reeducción para Víctimas y Agresores de Violencia de Pareja.

Por otra parte, en la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (SECOTRADE), a través del Servicio Nacional de Empleo Puebla, se realizan diversas acciones de vinculación laboral que permiten a las mujeres más y mejores oportunidades de empleo. Una de estas acciones son las ferias de empleo, a través de las cuales se han beneficiado 43,074 mujeres, desde 2011 a la fecha.

De igual modo, se cuenta con una bolsa de trabajo en la que se da prioridad a las empresas que ofrecen vacantes libres de estereotipos de género. A través de ésta se atiende y se vincula, de manera eficiente a las personas desempleadas con las empresas que requieren cubrir sus plazas de acuerdo a los perfiles indicados.

A partir de 2016, en alianza con el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Puebla, a través del Servicio Nacional de Empleo Puebla; se atienden a las mujeres, con el objetivo de vincularlas laboralmente a través de la bolsa de trabajo, o en su caso, incluirlas en programas de capacitación para fortalecer sus capacidades.

Se informó también que Puebla fue el primer estado en homologar la línea telefónica Telmujer a la línea para casos de emergencia 066, misma que atiende los 365 días del año en español y náhuatl. De igual modo se fortalecieron las Unidades Regionales de Atención, en los municipios de Tehuacán, Teziutlán y Huauchinango, y en 2013 se crearon Unidades Móviles de Atención y Servicios del IPM.

Se impulsó la creación de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) a través de la concertación y coordinación con autoridades de los ayuntamientos municipales, que brindan orientación psicológica, jurídica y de trabajo social, a mujeres víctimas de violencia. De conformidad con información proporcionada por el Instituto Nacional de las Mujeres, Puebla fue el estado con más IMM beneficiadas con recurso del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género a nivel nacional en 2015.

También en 2015, se abrieron dos nuevos Centros para el Desarrollo de las Mujeres (CDM) en los Municipios de Acatlán de Osorio y San Pedro Cholula, sumándose a los nueve CDM de los municipios de Eloxochitlán, Zoquitlán, San Antonio Cañada, Ajalpan, Xicotepec, Atlixco, San Martín Texmelucan, Izúcar de Matamoros y Huitzilán de Serdán (once en total).

El estado cuenta con el Centro Estatal de Datos e Información Referente a los Casos de Violencia Contra las Mujeres (CEDA), el cual comenzó a operar en junio de 2015.

Finalmente, se informó que a través del IPM se implementaron diversas campañas de prevención de la violencia en espacios públicos. De igual forma, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública, la FGJ, el Tribunal Superior de Justicia y el IPM, se han impartido un importante número de talleres, diplomados, seminarios y cursos de capacitación sobre los derechos humanos de las mujeres, igualdad de género y nuevas masculinidades. En particular, en el año 2016 se ha impulsado la capacitación para Agentes del Ministerio Público (MP) en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género.

V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE PUEBLA

A. Contexto del estado de Puebla en materia de violencia contra las mujeres

El grupo de trabajo considera importante hacer del conocimiento de la sociedad en general, destinataria natural de este informe, y de las autoridades públicas relacionadas, las diferentes fuentes estadísticas y jurídicas que sustentan sus conclusiones y propuestas.

A tales efectos, en este capítulo se hace una exposición general de los datos estadísticos de fuentes oficiales relacionados con los temas que se han incorporado en las conclusiones, aunados al análisis del parámetro jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres. Lo anterior, con la finalidad de estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el estado de Puebla, de conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Acceso.

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas, sociales y culturales que se presentan en esa entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo y por el doctor Carlos Javier Echarri Cánovas, quien fue consultado por el grupo en su calidad de experto: 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim); 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (Endireh); 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); 4) Aviso al MP en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Desaparición de mujeres y niñas en Puebla; 8) Maternidad en niñas y adolescentes; 9) Mortalidad materna; 10) Estadísticas judiciales en materia penal, y 11) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada hasta la fecha. No obstante, el grupo considera que estos datos resultan de utilidad para conocer de manera general la situación del estado. Cabe señalar que el grupo toma en cuenta los datos estadísticos analizados únicamente como indicadores de la situación de violencia. Sin embargo, está consciente de que dicha información no proporciona *per se* conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno. Para el grupo, la gravedad de la situación no puede medirse exclusivamente en relación al número de casos de violencia. En este sentido, el grupo entiende que un solo caso genera graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

* * *

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Puebla ocupa 34,290 kilómetros cuadrados de la superficie total de la República Mexicana, esto representa el 1.8% del total del territorio nacional⁷. El estado tiene una división político-administrativa de 217

⁷ Disponible en: http://mim.promexico.gob.mx/Documentos/PDF/mim/FE_PUEBLA_vf.pdf, fecha de consulta: 1° de mayo de 2016.

municipios, y 6,556 localidades, de las cuales 6,296 son rurales. Se divide en siete grandes regiones económicas importantes: Sierra Norte (35 municipios), Nororiental (28 municipios), Angelópolis (33 municipios), Valle de Atlixco y Matamoros (29 municipios), Valle de Serdán (26 municipios), Mixteca (45 municipios) y Sierra Negra (21 municipios).

Puebla ocupa el quinto lugar a nivel nacional de las entidades con mayor población, con un total de 6'168,883 habitantes. De esta cifra, 3'225,206 son mujeres y 2'943,677 hombres. El 72% de su población reside en zonas urbanas, mientras que el 28% restante en zonas rurales.

Ahora bien, de acuerdo con el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010 de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el estado de Puebla habitan 1'018,397 personas indígenas, lo cual representa el 17.61% del total de la población. De este modo, Puebla ocupó el cuarto lugar a nivel nacional de las entidades con mayor población indígena.

Los pueblos indígenas que radican en esta entidad son: mixteco, nahuas, otomíes, popoloca, tepehuas y totonacas. Los municipios de Cuetzalán y Eloxochitlán son considerados como de alta población indígena. De acuerdo con datos del INEGI, en el 2010 la población de 3 años y más hablante de lengua indígena, según sexo⁸ estuvo representada por 295,344 hombres y 322,160 mujeres.

Por otra parte, el estado de Puebla aportó en el 2014 el 3.2% al Producto Interno Bruto Nacional⁹ (PIB), ocupando así el 9º lugar, entre las entidades que proporcionan mayor aportación a nivel nacional.

El estado de Puebla se caracteriza por presentar altos niveles de pobreza. De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el año 2014, el 64.5% de la población se encontraba en situación de pobreza; 48.4% se ubicaron en situación de pobreza moderada, mientras que el 16,2% se ubicó en situación pobreza extrema (Cuadro 1). En este sentido, el estado de Puebla se ubicó en el tercer lugar a nivel nacional, de las entidades con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, con el (64.5%), en el 2014.

Cuadro 1. Porcentaje, número de personas y carencias por indicador de pobreza, en Puebla, 2010-2014¹⁰

Indicadores	Porcentaje			Miles de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	61.5	64.5	64.5	3,616.3	3,878.1	3,958.8	2.8	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	44.5	46.9	48.4	2,614.5	2,819.0	2,967.5	2.4	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	17.0	17.6	16.2	1,001.7	1,059.1	991.3	3.9	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	21.6	22.0	19.8	1,271.2	1,320.9	1,217.5	2.2	2.2	1.9
Población vulnerable por ingresos	5.6	4.2	5.1	327.4	253.9	314.1	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no	11.3	9.4	10.5	666.8	562.5	643.8	0.0	0.0	0.0

⁸ Población indígena, INMUJERES. Disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/102.pdf>, fecha de consulta: 4 de mayo de 2016, pp. 102-107.

⁹ INEGI, Producto Interno Bruto por entidad federativa. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_12_2.pdf, fecha de consulta: 1º de mayo de 2016.

¹⁰ Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Puebla%20Pobreza%202014.pdf>, fecha de consulta: 4 de mayo de 2016.

vulnerable									
Privación social									
Población con al menos una carencia social	83.1	86.4	84.4	4,887.4	5,199.0	5,176.3	2.7	2.5	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	40.7	38.9	31.5	2,394.0	2,340.6	1,929.2	3.8	3.6	3.5
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	25.3	24.1	22.9	1,485.6	1,449.1	1,407.5	3.6	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.4	29.6	21.2	2,378.5	1,783.5	1,298.9	3.2	3.1	2.9
Carencia por acceso a la seguridad social	72.3	77.1	75.2	4,250.5	4,637.6	4,610.1	2.8	2.6	2.4
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	19.6	19.4	18.9	1,153.0	1,166.0	1,161.4	4.0	3.7	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	37.3	34.8	30.6	2,196.4	2,095.2	1,877.7	3.5	3.3	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	27.6	30.1	23.9	1,620.9	1,813.4	1,463.2	3.4	3.1	3.0
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	27.7	32.9	31.9	1,626.8	1,981.6	1,953.9	3.0	2.7	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	67.1	68.7	69.7	3,943.7	4,132.0	4,272.9	2.6	2.4	2.2

Fuente: CONEVAL. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza. Puebla, 2010-2014.

En contraste, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue del 10.5%, es decir, diez puntos por debajo del promedio nacional, que fue del 20.5%. Asimismo, el promedio nacional de población en situación de pobreza fue del 46.2%; por lo tanto Puebla estuvo 18 puntos arriba del promedio nacional.

Es posible observar que en Puebla, el porcentaje de población con al menos tres carencias sociales representa el 31.5%. De éstas, en primer lugar se ubica la carencia de acceso a la seguridad social (75.2%), seguida por la carencia a los servicios básicos en la vivienda (30.6%), y en tercer lugar el rezago educativo (22.9%). A nivel nacional estas tres carencias se ubican con el 58.5%, el 21.2% y el 18.7%, respectivamente. De este modo, los tres indicadores poblanos son superiores a la media nacional.

En este contexto de precarización, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Puebla el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹¹ fue de 0.717 en 2012, con lo que se ubicó en el sexto lugar más bajo, por encima de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Veracruz, es decir, en el lugar 27 de los estados de la república. En el año 2008 ocupó el lugar 28 con el 0.692¹², en 2012, ascendió un lugar. Para 2014, el IDH en Puebla se mantuvo en 0.717¹³.

La tasa de crecimiento del IDH de Puebla en el periodo 2008-2012 refiere que fue del 3.7%, la tasa de crecimiento del Índice de Salud del 0.9% y del Índice de Educación fue del 4.8%; mientras que el

¹¹ El Índice de Desarrollo Humano sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*, p. 9, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas-mexi.html>, fecha de consulta: 1° de mayo de 2016.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. Identificar barreras para lograr la igualdad*, 2014, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>, fecha de consulta: 1° de mayo de 2016, pp. 6-8.

aumento del Índice de Crecimiento fue del 5.6%. Por lo que Puebla alcanzará el nivel de desarrollo de la Ciudad de México en el 2040¹⁴

Asimismo, respecto a la desigualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con el PNUD el Índice de Desigualdad de Género (IDG)¹⁵, en 2012 el IDG de Puebla fue mayor al promedio nacional, que fue de 0.393, lo cual posicionó al estado en el lugar 25 de las entidades. Entre 2008 y 2012, el valor del IDG pasó de 0.392 a 0.442. Este aumento de 12.5% en el valor del indicador señala un retroceso en el logro de un desarrollo humano más igualitario¹⁶.

En torno a los componentes del IDG en 2012, en Puebla se observaron condiciones inferiores a las del resto del país; la medida de empoderamiento se encuentra por debajo del promedio nacional; finalmente, la participación en el mercado laboral fue mayor al logro alcanzado en México¹⁷.

Con relación al Índice de Desarrollo Humano Municipal de Hombres y Mujeres, es posible observar que en Puebla, los tres municipios con el mayor nivel de desarrollo para las mujeres son Puebla (0.799), Teteles de Avila Castillo (0.774) y Zaragoza (0.769). En contraste, en Teopantlán (0.431), Chichiquila (0.454) y Quimixtlán (0.471) se registran los valores más bajos de IDH para las mujeres. En la dimensión de salud, la brecha más amplia es de 52.6% y la experimentan los municipios de Zaragoza, con 0.910, y Teopantlán, con 0.432; en educación, la brecha es de 61.1%, el valor más alto es de 0.779, correspondiente al municipio de Puebla, mientras que el menor es el del municipio Eloxochitlán (0.303), y en la dimensión de ingresos, la brecha es de 38.3%, con valores de 0.479 y 0.777, correspondientes a los municipios de Coyomeapan y Puebla, respectivamente¹⁸.

Por otra parte, de acuerdo con el Índice Absoluto de Intensidad Migratoria 2000-2010, calculado por el Consejo Nacional de Población (Conapo)¹⁹, si bien Puebla ocupa el lugar 15 de las entidades con mayor grado de intensidad migratoria, destaca por su alto porcentaje de emigrantes en Estados Unidos, lo cual le concede el octavo lugar a nivel nacional en este indicador.

Puebla ocupó el quinto lugar²⁰ a nivel nacional en el porcentaje de población emigrante a Estados Unidos de América y el sexto lugar a nivel nacional en remesas, con un porcentaje del 6.1%.

La marginación y pobreza ha orillado a la población a migrar a Estados Unidos. En este sentido, en el 2010 el estado de Puebla registró un total de 1'259,830 hogares, de los cuales 527,169 fueron

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes, *Op. cit.*, p. 15.

¹⁵ El IDG refleja la desventaja que pueden experimentar las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. Identificar barreras para lograr la igualdad, *Op cit.*, pp. 132-133.

¹⁷ El Índice de Desigualdad de Género refleja tres dimensiones en las que las mujeres pueden experimentar desventajas respecto de los hombres: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral.

¹⁸ *Idem*, pp. 134-135.

¹⁹ Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Intensidad_Migratoria_Mexico_Estados_Unidos_2000-2010, fecha de consulta: 6 de mayo de 2016.

²⁰ Fundación Bacomer-Conapo, *Anuario de migración y remesas. México 2015*. México, 2014. Disponible en https://www.bbvaresearch.com/wpcontent/uploads/2015/06/1506_Mexico_AnuarioMigracion2.pdf, fecha de consulta; 5 de mayo de 2016.

jefatura de mujeres. De cada cuatro hogares, uno estuvo a cargo de una mujer. Llama la atención que entre el 28.5% y 39.4% de hogares censales con jefas de familia, se ubican en la zona sur del estado, que se caracteriza por tener una fuerte migración internacional²¹.

Ese mismo año, Puebla ocupó el cuarto lugar de las entidades con mayor población migrante, con el 6.9% (340,102 migrantes) después de los estados de Guanajuato (11.9%), Michoacán (8.5%) y Jalisco (8%). En este sentido, Puebla junto con los estados de Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Estado de México y Ciudad de México conforman la región migratoria del centro. Esta región se caracteriza por iniciar su proceso de emigración internacional en la década de los cuarenta con el Programa Bracero y masificarse en la década de los ochenta²².

Adicionalmente, de acuerdo con el Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para migrantes de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el fenómeno de la migración en el caso de las mujeres, se debe a los siguientes factores: i) presión familiar o de su entorno, víctimas de violencia familiar, abuso sexual; ii) usos y costumbres propios de una cultura que coarta sus posibilidades de crecimiento y desarrollo personal, y iii) presión por las condiciones de pobreza, deterioro ambiental, desastres naturales y otras que afectan su bienestar y el de sus familias²³.

Gloria Marroni, señala que en Valle de Atlixco, el surgimiento de una cultura migratoria genera mecanismos autorreguladores, que permiten defender el tejido social de rupturas dramáticas, así como asimilar el trastocamiento del orden social que está implícito en el desplazamiento de un volumen significativo de su población a otro país, y en donde las diferencias del contexto de origen son fuertemente marcadas. Para la autora, las relaciones familiares y de pareja están sometidas a considerables tensiones generadas por la dinámica migratoria. Los conflictos suelen ser severos e incrementan la carga de violencia de género ya existente, en particular, si la comunidad no ha llevado a cambios sustanciales en atención a la experiencia migratoria, es decir, si no se trastocan las jerarquías de poder, la división sexual del trabajo, y la organización social, fincadas en las diferencias de género y el ejercicio normativo-explicito de la sexualidad en estos sectores²⁴.

En este sentido, se amplía el concepto de violencia de género (coerciones emocionales, limitación, control y acceso a los recursos básicos y restricciones de participación pública). La inclusión de estas prácticas en la caracterización de la violencia introdujo dos elementos centrales: la dimensión cultural y la acción del Estado.

En estas localidades, según Marroni, se transita de una comunidad agrícola tradicional a un espacio transnacional, el cual genera vivencias que se incorporan a las ideas, prácticas y sentimientos de las

²¹ Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/pue/21_principales_resultados_cpy2010-2.pdf, fecha de consulta: 3 de mayo de 2016.

²² Durand y Massey, 2003 en Primer Reporte en Migración. Mayo-Julio, 2012. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A. C.-Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para migrantes-Puebla. Puebla: BUAP, p. 20, disponible en: <http://www.observatoriomigracionpuebla.org/doctos/reportes/2-Primer.pdf>, fecha de consulta 3 de mayo de 2016.

²³ Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para migrantes-Puebla, FDCS/BUAP-Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A. C. *Caja de herramientas. Conocimientos y herramientas básicas sobre migración*, Puebla, 2011, pp. 14, 68. Disponible en: http://media.wix.com/ugd/e09a37_7f5543c4b412410f994bf50ac65ff993.pdf, fecha de consulta: 3 de mayo de 2016, y Osorno Velázquez, María del Carmen, *Reporte en migración. Agenda migrante Puebla*. Mayo-julio 2012, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A. C.-Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para migrantes-Puebla, 2012, p. 20. Disponible en: <http://www.observatoriomigracionpuebla.org/doctos/reportes/2-Primer.pdf>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2016..

²⁴ Marroni, MD., "Violencia de género y experiencias migratorias. La percepción de los migrantes y sus familiares en las comunidades rurales de origen", en Marta Torres Falcón (coord.), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*. México, El Colegio de México, 2006 citado en CONAVIM, 2014. Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la Violencia contra las Mujeres. T. I., Vol. 1, México: CONAVIM, pp. 22-23.

personas que las viven y pueden propiciar una apertura en enfocar las relaciones de género bajo una óptica de menor inequidad para las relaciones de género, propiciada por la migración.

En Puebla -entre 2001 y el 2010- se registraron 570 homicidios de mujeres, de éstos, 171 se localizaron en la zona metropolitana (ZM) de Puebla-Tlaxcala. El feminicidio en Puebla está ligado a la desaparición. Los territorios “sin ley” se han constituido como territorios en extremo violentos para las mujeres. Entre ellos se encuentra Villa Lázaro Cárdenas, colindando con Veracruz, en la parte baja de la sierra en Venustiano Carranza, donde en estos últimos años se han intensificado la explotación petrolera²⁵.

Por otra parte, la economía poblana observó transformaciones profundas que incidieron en el incremento de la explotación y trata de personas, en especial de las mujeres. Aragón²⁶ sostiene que se ubicaron los municipios de Cuautlancingo, Coronango y Huejotzingo como municipios conurbados a la zona limítrofe de Puebla y Tlaxcala.

Se ha identificado que al menos cinco municipios del sur de Tlaxcala, y otros de Puebla, producen y reproducen la violencia contra las mujeres en la figura del “padrote” o proxeneta sexual y, en menor medida “madrotas”; actividad que habitantes de aquel poblado, varones en su mayoría, han adoptado como una forma de vivir, ya que “ser tratante es una fuente de prestigio, de recursos económicos de incremento de su virilidad, de su idea de ser hombre”. El fenómeno de reclutamiento a mujeres en Tlaxcala ha ampliado su área de influencia y las buscan en otros estados como Puebla, Veracruz y Tabasco e incluso en Guatemala²⁷.

1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres

A partir de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Acceso, se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim), el cual tiene como objetivo principal administrar la información procesada y proporcionada por las instancias encargadas de la atención, prevención y sanción de la violencia hacia las mujeres. En este sentido, el Banavim debe ser alimentado por las instancias que conforman el Sistema Nacional PASE, incluyendo los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

De acuerdo con la información pública del Banavim²⁸, desde su implementación en 2010, en el estado de Puebla se han registrado 347 casos de violencia contra las mujeres, esto es, 0.26% del total nacional, con un total de 38 agresores y cuatro agresoras. Cabe señalar que no se tienen registradas órdenes de protección ni de servicios (Cuadro 2).

²⁵ Pérez Oseguera y Espíndola Pérez (coord.), Fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres en Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, Observatorio de Violencia Social y de Género de la Ciudad de Puebla, Sin fecha, p. 55, disponible en: <http://www.iberopuebla.mx/microSitios/observatorioViolencia/docs/informeFinal.pdf>, fecha de consulta: 1 de mayo de 2016.

²⁶ Aragón Domínguez, Millen, *Trata de niñas y mujeres jóvenes en la región Puebla-Tlaxcala, una indagatoria desde la crítica del desarrollo*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional. Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, p. 104.

²⁷ Pérez Oseguera y Espíndola Pérez (coord.), Fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres en Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, *Op cit.*, pp. 109-113.

²⁸ Disponible en: https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx, fecha de consulta 12 de abril de 2016.

Cuadro 2. Casos de violencia contra las mujeres a nivel nacional y en el estado de Puebla (Banavim)

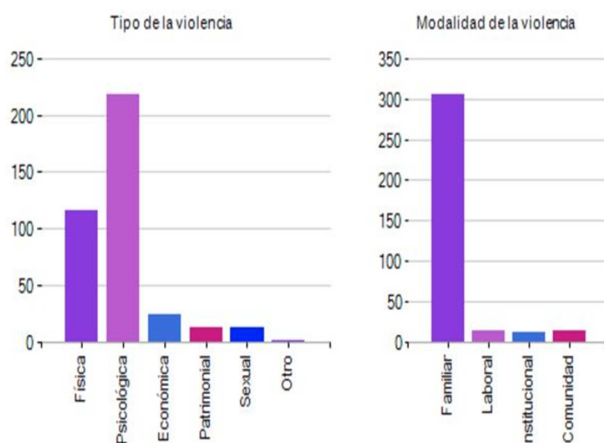
Ámbito	Casos	Agresores	Agresoras	No. de órdenes de protección	No. de órdenes de servicios
Nacional	133,443	69,131	4,028	611	6,887
Puebla	347	38	4	0	0

Fuente: Banavim, fecha de consulta 12 de abril de 2016.

Al respecto, el grupo de trabajo observa que de los datos disponibles en el Banavim, no es posible conocer cifras desagregadas por año o municipio. Asimismo, el grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de la obligación de proporcionarlos por parte de las distintas instancias encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo anterior, podría explicar la poca cantidad de casos de violencia registrados y por qué no existe ninguna orden de protección y de servicio.

De los datos disponibles, el grupo observa que el tipo de violencia más frecuente es la psicológica, seguida de la física y económica, respectivamente, todas en el ámbito familiar (Gráfica 1).

Gráfica 1. Total de casos de violencia registrados en el estado de Puebla (Banavim)

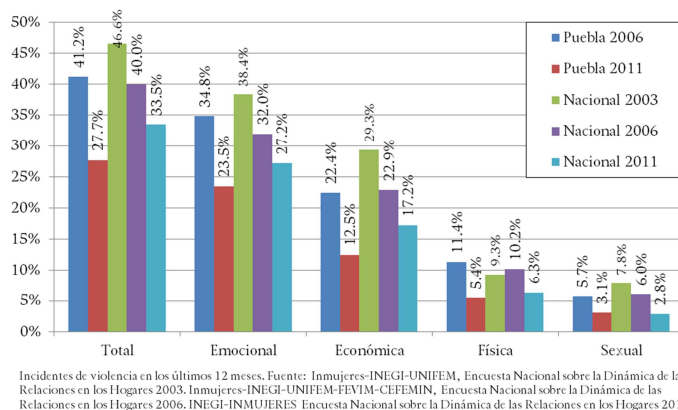


Fuente: Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres BANAVIM, fecha de consulta 12 de abril de 2016.

2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

A partir del análisis de los resultados de las Endireh realizadas en 2006 y 2011, el grupo de trabajo percibe una disminución de todos los tipos de violencia reciente por parte de sus parejas, en mujeres casadas o unidas de 2006 a 2011. El comparativo realizado entre el índice nacional y el del estado de Puebla en cada uno de los años, permite identificar que los niveles de violencia en el estado son inferiores al promedio nacional. De esta forma, el tipo de violencia más frecuente por parte de la pareja es la emocional, que afectó a 34.8% de las mujeres casadas o unidas en 2006 y 23.5% en 2011, después le sigue la económica, que pasó de 22.4% a 12.5% en los mismos años; la violencia física se redujo de 11.4% a 5.4% entre 2006 y 2011, y finalmente la sexual bajó de 5.7% en 2006 a 3.1% en 2011 (Gráfica 2).

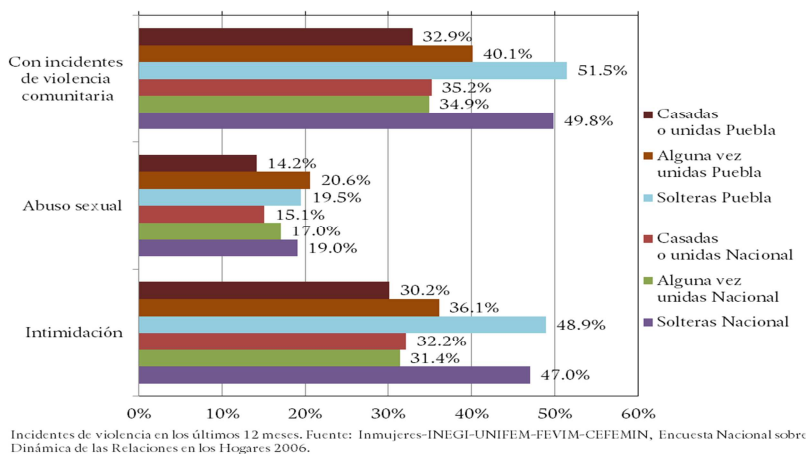
Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, Puebla, 2006 y 2011



Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006²⁹, 32.9% de las mujeres poblanas casadas o unidas; el 40.1% alguna vez unidas, y el 51.5% solteras, habían sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida. Excepto por el caso de las mujeres casadas o unidas, la proporción registrada es superior en la entidad que en el ámbito nacional: 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente (Gráfica 3).

Asimismo, entre las mujeres casadas o unidas es 2.1 veces más frecuente la intimidación que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es 1.8 veces mayor, y entre las solteras es 2.5 veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia en los ámbitos comunitarios.

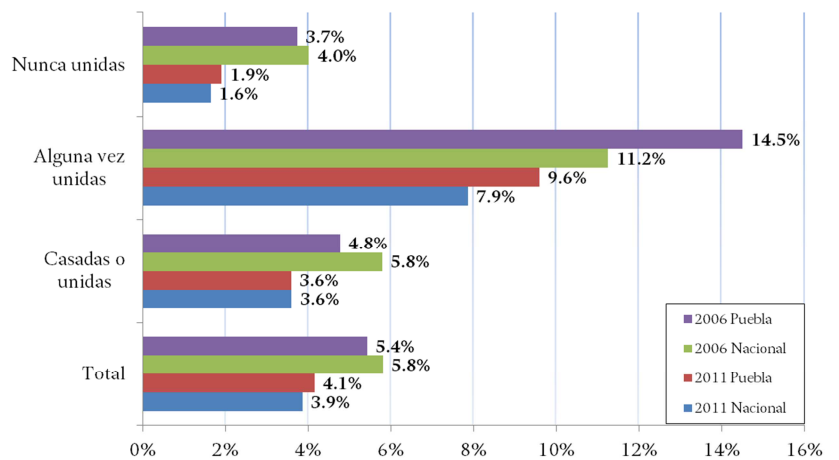
Gráfica 3. Mujeres de 15 años y más, agredidas en espacios comunitarios por condición y tipo de violencia comunitaria según su estado conyugal, 2006



Según la Endireh, en Puebla entre 2006 y 2011 el porcentaje de mujeres de 15 años y más que había sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona, se redujo de 5.4% a 4.1% (Gráfica 4). Esta tendencia es similar a la nacional, donde esta prevalencia pasa de 5.8% a 3.9%. Quienes más han sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas, sin embargo, la proporción se redujo una tercera parte entre esos años.

²⁹ Este análisis no se hizo en la Endireh 2011.

Gráfica 4. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que han sufrido violencia patrimonial ejercida en su contra a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona, por estado conyugal, 2006 y 2011



Incidentes de violencia en los últimos 12 meses. Fuente: Inmujeres-INEGI-UNIFEM-FEVIM-CEFEMIN, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006. INEGI-INMUJERES, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

Por otra parte, en 2006 el 16.2% de las mujeres de Puebla habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 22.9% en el caso de las mujeres alguna vez unidas, el cual es superior al promedio nacional (19.2%) (Cuadro 3).

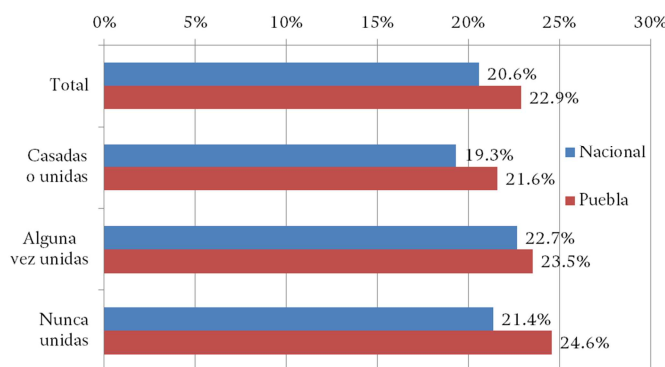
Cuadro 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006

	Nacional	Puebla
Total	15.9%	16.2%
Casadas o unidas	15.4%	15.4%
Alguna vez unidas	19.2%	22.9%
Solteras	15.9%	15.4%

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH). Tabulados básicos

Por lo que toca a la discriminación laboral, 22.9% de las mujeres ocupadas de 15 años y más, declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses, contra poco más de una quinta parte en el ámbito nacional. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las nunca unidas (24.6% contra 21.4%); en cambio, las prevalencias son menores para las alguna vez unidas, tanto a nivel estatal como nacional, 23.5% y 22.7% respectivamente, y en las mujeres casadas o unidas, la prevalencia es de 21.6% contra 19.3% del promedio nacional (Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años y más con discriminación laboral en los últimos 12 meses según estado conyugal, 2011



Fuente: INEGI-INMUJERES Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Debido a que la Endireh no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud ha hecho disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* (SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) de la Secretaría de Salud³⁰.

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas en la *NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, *NOM-046*), que tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de casos de violencia³¹.

En este sentido, a partir del análisis de la información del SINAIS, el grupo pudo observar que de 2010 a 2014³², la Secretaría de Salud³³ registró un total de 15,536 atenciones a mujeres por lesiones y violencia en Puebla, cantidad que representa el 1.59% del total de atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 4).

Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de usuarias, puesto que una mujer puede haber sido atendida en más de una ocasión, además que en el transcurso de una consulta por cualquier otro motivo, puede detectarse abandono o negligencia o bien violencia económica o patrimonial.

Asimismo, el grupo observa que la participación de Puebla en el total nacional fue de 0.3% de las atenciones en 2010; 1.3% en 2011; 2.2% en 2012; 1.8% en 2013, al igual que en 2014. Estos porcentajes son notoriamente inferiores al porcentaje de la población de mujeres poblanas (9.4%), respecto al total nacional en esos mismos años.

³⁰ Disponible en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinai/subsistema1.html>.

³¹ Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

³² Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

³³ Se hace referencia de forma genérica a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

Cuadro 4. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2010-2014

	Número de atenciones						Tasa de atenciones por cada 10,000 mujeres					
	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total Nacional	135,416	158,191	182,562	223,199	272,372	971,740	23.17	26.74	30.49	36.84	44.45	32.46
Total Puebla	418	2,026	3,945	4,110	5,037	15,536	1.37	6.57	12.65	13.03	15.80	9.96
Puebla, Pue.	417	1,119	1,671	1,461	1,566	6,234	5.12	13.60	20.11	17.42	18.49	15.01
Izúcar de Matamoros	0	420	1,048	826	1,020	3,314	-	107.50	266.40	208.42	255.40	168.38
Cuetzalan del Progreso	0	68	110	107	144	429	-	27.63	44.43	42.91	57.31	34.62
Huejotzingo	0	0	0	30	314	344	-	-	-	8.81	91.31	20.39
Acatlán	0	6	0	142	177	325	-	3.22	-	75.20	93.12	34.62
Tulcingo	0	0	0	132	166	298	-	-	-	253.95	316.47	115.87
Huehuetla	0	29	80	50	118	277	-	35.93	98.93	61.63	144.82	68.41
Tecomatlán	0	0	0	107	166	273	-	-	-	356.87	546.80	184.56
Tlatlauquitepec	0	32	60	67	110	269	-	11.65	21.58	23.83	38.69	19.36
Ayotoxco de Guerrero	0	29	111	79	49	268	-	68.48	260.57	184.16	113.34	125.67

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En el Cuadro 4 se presentan estas atenciones a mujeres por lesiones y violencia según los diez principales municipios de atención, en el periodo 2010-2014. Se observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Puebla con 6,234 casos que representan 40.12% del total estatal. Después está Izúcar de Matamoros con 3,314 casos (21.3%); Cuetzalan del Progreso, con 429 casos (2.8%); Huejotzingo con 344 casos (2.2%), y Acatlán con 325 casos (2.1%). El resto de los municipios (212) concentró 31.5% del total estatal y en 56 de ellos se registraron diez casos o menos en todo el periodo.

Ahora bien, si se analizan las atenciones por cada diez mil mujeres, Puebla presenta una tasa más baja (9.96) que el promedio nacional (32.46) para el periodo de 2010 a 2014 (Cuadro 4); si se analiza la tasa de los diez municipios con mayor número de atenciones, Izúcar de Matamoros (168.38), Tecamatlán (184.56), Ayotoxco de Guerrero (125.67) y Tulcingo (115.87), presentan una tasa superior al promedio estatal y nacional.

Si referimos estas atenciones respecto a la población de mujeres sin seguridad social obtenemos un panorama diferente, las tasas más altas de atenciones a mujeres por lesiones o violencia por cada 10,000 mujeres, en el periodo 2010-2014, corresponden a los municipios de Izúcar de Matamoros con una tasa de 249.1 (18.3 veces el promedio estatal de 13.5); Tecamatlán con 239.6; Zacapala con 155.6; Ayotoxco de Guerrero con 154.1, y Tulcingo con 151.6 (Cuadro 5).

En comparación con las otras entidades federativas, en 2014 Puebla se posicionó en el lugar 17 por el número total de atenciones; en el lugar 28 por el número de atenciones por cada 10,000 mujeres, y en el 30 por la tasa de atenciones por cada 10,000 mujeres sin seguridad social, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes del Conapo. Además, se advierte que tanto en términos absolutos como relativos, en ambas tasas de atenciones a mujeres, las cifras han aumentado año con año y, aunque esta tendencia se presenta también a nivel nacional, es el segundo estado con mayor crecimiento después de Baja California.

Cuadro 5. Municipios con mayor tasa de atenciones a mujeres en el estado de Puebla por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social, 2010-2014

	Año					
	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total Puebla	1.99	9.53	18.38	17.84	20.49	13.65
1 Izúcar de Matamoros	0.0	177.5	451.3	285.3	331.3	249.1
2 Tecamatlán	0.0	0.0	0.0	488.5	709.3	239.6
3 Zacapala	0.0	0.0	50.9	237.5	489.7	155.6
4 Ayotoxco de Guerrero	0.0	77.1	294.3	252.1	147.0	154.1
5 Tulcingo	0.0	0.0	0.0	347.6	410.5	151.6
6 Coetzala	0.0	232.9	476.2	21.6	0.0	146.1
7 Ixcaquixtla	0.0	0.0	88.6	358.6	110.2	111.5
8 Huehuetla	0.0	38.2	105.8	84.4	187.9	83.3
9 Coxcatlán	0.0	18.6	0.0	75.8	197.3	58.3
10 Ahuatlán	0.0	57.2	123.3	108.9	0.0	57.9

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Por otro lado, las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones son clasificadas en el SINAIS según la intencionalidad de la violencia, la cual es determinada por el médico tratante. Esta información permitiría distinguir, en principio, a las víctimas de lesiones accidentales de las víctimas de lesiones por violencia intencional (que podría ser auto infligida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las 15,536 atenciones por lesiones brindadas en Puebla de 2010 a 2014, el 77.7%, esto es 12,069, fueron clasificadas como *accidentales*, porcentaje ligeramente superior a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional (76.3%) (Cuadro 6).

De los casos restantes, la proporción correspondiente a casos de *violencia no familiar* en la entidad es inferior en Puebla: 2.6% contra 3.2% en el total nacional. Por su parte, la *violencia familiar* en Puebla corresponde al 18%, en contraste al 18.5% a nivel nacional. La violencia autoinfligida es ligeramente menos frecuente en la entidad que en el conjunto del país, esto es 0.9% a nivel nacional, frente a 0.6% en Puebla (Cuadro 6).

Cuadro 6. Diez municipios en Puebla con mayor número de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad (2010-2014)

	Intencionalidad del Evento												Total	
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SEIGNORA		TRATA DE PERSONAS			
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Total	741406	76.3%	179299	18.5%	30986	3.2%	8477	0.9%	11561	1.2%	11	0.0%	971740	100.0%
Total Puebla	12,069	77.7%	2,804	18.0%	399	2.6%	100	0.6%	164	1.1%	0	0.0%	15,536	100.0%
1 Puebla, Pue.	3,727	59.8%	2,225	35.7%	172	2.8%	44	0.7%	66	1.1%	0	0.0%	6,234	100.0%
2 Izúcar de Matamoros	3,261	98.4%	8	0.2%	28	0.8%	6	0.2%	11	0.3%	0	0.0%	3,314	100.0%
3 Cuetzalan del Progreso	396	92.3%	14	3.3%	14	3.3%	1	0.2%	4	0.9%	0	0.0%	429	100.0%
4 Huejotzingo	321	93.3%	11	3.2%	10	2.9%	1	0.3%	1	0.3%	0	0.0%	344	100.0%
5 Acatlán	307	94.5%	7	2.2%	4	1.2%	1	0.3%	6	1.8%	0	0.0%	325	100.0%
6 Tulcingo	287	96.3%	4	1.3%	4	1.3%	1	0.3%	2	0.7%	0	0.0%	298	100.0%
7 Huehuetla	263	94.9%	6	2.2%	4	1.4%	3	1.1%	1	0.4%	0	0.0%	277	100.0%
8 Tecamatlán	265	97.1%	5	1.8%	3	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	273	100.0%
9 Tlatlauquitepec	217	80.7%	20	7.4%	26	9.7%	4	1.5%	2	0.7%	0	0.0%	269	100.0%
10 Ayotoxco de Guerrero	233	86.9%	15	5.6%	10	3.7%	9	3.4%	1	0.4%	0	0.0%	268	100.0%
Resto de los municipios	2791	79.7%	489	14.0%	124	3.5%	30	0.9%	70	2.0%	0	0.0%	3504	100.0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Llama la atención que de los diez municipios que reportan mayor número del total de atenciones, en el municipio de Puebla el 59.8% de los casos son accidentales y 35.7% son casos de violencia familiar, casi dos veces el porcentaje registrado a nivel estatal; en cambio, en los nueve municipios restantes el porcentaje está por encima de la media en Puebla (77.7%) (Cuadro 6).

Si se analizan las atenciones según la intencionalidad (Cuadro 7), tomando en cuenta los diez municipios que tuvieron más casos de violencia familiar, destacan los casos de Puebla con 2,225 atenciones por esta modalidad de violencia; Tehuacán con 132 atenciones; Xicotepec con 112; San Martín Texmelucan con 105, y ya con menos atenciones pero en quinto lugar a nivel estatal Huauchinango con 22 atenciones. En estos cinco municipios el porcentaje de casos por violencia familiar está por encima de la media estatal y en el caso de Tehuacán y Xicotepec supera el porcentaje de atenciones de lesiones y violencia accidental.

Cuadro 7. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, en los diez municipios con mayor número de incidencia de violencia familiar (2010-2014)

	Intencionalidad del Evento											
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SEIGNORA		Total	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Total	741,406	76.3%	179,299	18.5%	30,986	3.2%	8,477	0.9%	11,561	1.2%	971,740	100.0%
Total Puebla	12,069	77.7%	2,804	18.0%	399	2.6%	100	0.6%	164	1.1%	15,536	100.0%
1 Puebla, Pue.	3,727	59.8%	2,225	35.7%	172	2.8%	44	0.7%	66	1.1%	6,234	100.0%
2 Tehuacán, Pue.	87	35.7%	132	54.1%	19	7.8%	5	2.0%	1	0.4%	244	100.0%
3 Xicotepec, Pue.	58	32.2%	112	62.2%	6	3.3%	2	1.1%	2	1.1%	180	100.0%
4 San Martín Texmelucan, Pue.	106	49.3%	105	48.8%	3	1.4%	0	0.0%	1	0.5%	215	100.0%
5 Huauchinango, Pue.	62	70.5%	22	25.0%	3	3.4%	0	0.0%	1	1.1%	88	100.0%
6 Tlatlauquitepec, Pue.	217	80.7%	20	7.4%	26	9.7%	4	1.5%	2	0.7%	269	100.0%
7 Teziutlán, Pue.	199	82.9%	15	6.3%	13	5.4%	7	2.9%	6	2.5%	240	100.0%
8 Ayototxo de Guerrero, Pue.	233	86.9%	15	5.6%	10	3.7%	9	3.4%	1	0.4%	268	100.0%
9 Cuetzalan del Progreso, Pue.	396	92.3%	14	3.3%	14	3.3%	1	0.2%	4	0.9%	429	100.0%
10 Zacatlán, Pue.	100	76.9%	13	10.0%	13	10.0%	3	2.3%	1	0.8%	130	100.0%
Resto de los municipios	6884	95.1%	131	1.8%	120	1.7%	25	0.3%	79	1.1%	7239	100.0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Al analizar la distribución de las atenciones en los diez municipios con mayor número de incidencia de violencia no familiar (Cuadro 8), se tiene que Puebla (175) es el municipio con mayor número de atenciones en esta modalidad de violencia, seguida por Izúcar de Matamoros (28); Tlatlauquitepec (26); Tehuacán (19), y Cuetzalan del Progreso (15).

En cuanto al porcentaje de atenciones por violencia familiar, todos están por encima de la media estatal de 2.6%, a excepción del municipio de Izúcar de Matamoros, en el cual el comportamiento de las atenciones es distinto a los de otros estados, ya que el número de atenciones por violencia familiar registrados (8), es una quinta parte de las atenciones por violencia no familiar (28)³⁴.

³⁴ Llama la atención, que en el marco de la visita *in situ*, se manifestó por parte personal del MP de este municipio, que diariamente se recibe una denuncia por violencia familiar.

Cuadro 8. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, en los diez municipios con mayor número de incidencia de violencia no familiar (2010-2014)

	Intencionalidad del Evento											
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SEIGNORA		Total	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Total	741,406	76.3%	179,299	18.5%	30,986	3.2%	8,477	0.9%	11,561	1.2%	971,740	100.0%
Total Puebla	12,069	77.7%	2,804	18.0%	399	2.6%	100	0.6%	164	1.1%	15,536	100.0%
1 Puebla, Pue.	3,727	59.8%	2,225	35.7%	172	2.8%	44	0.7%	66	1.1%	6,234	100.0%
2 Izúcar de Matamoros, Pue.	3,261	98.4%	8	0.2%	28	0.8%	6	0.2%	11	0.3%	3,314	100.0%
3 Tlatlauquitepec, Pue.	217	80.7%	20	7.4%	26	9.7%	4	1.5%	2	0.7%	269	100.0%
4 Tehuacán, Pue.	87	35.7%	132	54.1%	19	7.8%	5	2.0%	1	0.4%	244	100.0%
5 Cuetzalan del Progreso, Pue.	396	92.3%	14	3.3%	14	3.3%	1	0.2%	4	0.9%	429	100.0%
6 Teziutlán, Pue.	199	82.9%	15	6.3%	13	5.4%	7	2.9%	6	2.5%	240	100.0%
7 Zacatlán, Pue.	100	76.9%	13	10.0%	13	10.0%	3	2.3%	1	0.8%	130	100.0%
8 Ayototxo de Guerrero, Pue.	233	86.9%	15	5.6%	10	3.7%	9	3.4%	1	0.4%	268	100.0%
9 Huejotzingo, Pue.	321	93.3%	11	3.2%	10	2.9%	1	0.3%	1	0.3%	344	100.0%
10 Coxcatlán, Pue.	211	90.9%	8	3.4%	8	3.4%	4	1.7%	1	0.4%	232	100.0%
Resto de los municipios	3317	86.6%	343	9.0%	86	2.2%	16	0.4%	70	1.8%	7239	100.0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Ahora bien, el SINAIS también registra para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar el tipo de violencia (física, sexual, psicológica, económica/patrimonial y abandono y/o negligencia). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 2,804 atenciones brindadas en Puebla a mujeres por *violencia familiar* se registraron 4,575 tipos de violencia, es decir, en promedio cada una de las mujeres atendidas, sufre más de un tipo de violencias, con una razón de 1.6. Asimismo, en el caso de la *violencia no familiar*, se detectaron y registraron 482 tipos de violencia para 399 atenciones, una razón de 1.2 (Cuadro 9).

Respecto de los 4,575 casos de *violencia familiar* atendidos de 2010 a 2014, el tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la violencia psicológica, que representa el 50.8% del total de atenciones, seguido por la violencia física con un 25.2%. En menor medida, se registraron casos de violencia sexual con un 9.2%, económica/patrimonial con un 8.7% y de abandono y/o negligencia con un 6.2%. La distribución de los casos según los tipos de violencia es similar a la observada a nivel nacional al registrar 56.8% por violencia psicológica, 28.8% por violencia física, 7.3% por violencia sexual, 5.1% por violencia económica/patrimonial, y 2.0%, por abandono y/o negligencia (Cuadro 9).

Con relación a los 339 casos de *violencia no familiar*, la violencia física es la más frecuente con el 56%, seguida por la sexual con el 25.7%, la psicológica con el 17.0%, el abandono y/o negligencia con el 0.6 %, al igual que la violencia económica/patrimonial. En relación con la generalidad del país, la proporción correspondiente a violencia física es menor en Puebla (56%) que en el promedio nacional (71.6%); en cambio, es más frecuente la atención de la violencia sexual en la entidad (25.7%) que a nivel nacional (17.5%), misma situación que se presenta en la violencia psicológica con 17% en el estado, contra 9.8% de todo el país (Cuadro 9).

Cuadro 9. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014

Intencionalidad del Evento	Puebla						Total nacional					
	Año de la atención					Total	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014		2010	2011	2012	2013	2014	
VIOLENCIA FAMILIAR	117	612	692	650	733	2,804	16,240	22,765	33,177	44,683	62,434	179,299
<i>Total de tipos de violencia</i>	166	1,018	1,059	1,093	1,239	4,575	20,484	29,264	42,833	53,362	79,027	224,970
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Abandono y/o Negligencia	3.6%	9.7%	5.0%	4.1%	6.5%	6.2%	2.2%	2.7%	2.0%	1.8%	1.9%	2.0%
Violencia física	24.7%	26.4%	23.0%	24.6%	26.6%	25.2%	34.5%	31.1%	26.5%	31.0%	26.2%	28.8%
Violencia sexual	11.4%	8.3%	8.3%	9.1%	10.3%	9.2%	8.3%	7.2%	7.7%	7.2%	6.9%	7.3%
Violencia psicológica	57.2%	49.4%	56.0%	51.4%	46.1%	50.8%	49.6%	54.2%	58.7%	54.8%	60.0%	56.8%
Violencia económica / patrimonial	3.0%	6.2%	7.6%	10.7%	10.5%	8.7%	5.5%	4.8%	5.0%	5.2%	5.1%	5.1%
VIOLENCIA NO FAMILIAR	16	50	81	94	158	399	3,703	4,790	5,428	7,763	9,302	30,986
<i>Total de tipos de violencia</i>	19	64	94	117	188	482	3,860	5,094	5,760	7,327	10,210	32,251
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Abandono y/o Negligencia	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	1.1%	0.6%	0.5%	0.5%	0.2%	1.0%	0.6%	0.6%
Violencia física	36.8%	54.7%	56.4%	57.3%	57.4%	56.0%	79.6%	75.0%	71.4%	71.4%	67.3%	71.6%
Violencia sexual	57.9%	29.7%	23.4%	22.2%	24.5%	25.7%	11.6%	15.7%	18.6%	17.3%	20.1%	17.5%
Violencia psicológica	5.3%	14.1%	18.1%	20.5%	16.5%	17.0%	7.8%	8.2%	9.3%	9.8%	11.6%	9.8%
Violencia económica / patrimonial	0.0%	1.6%	1.1%	0.0%	0.5%	0.6%	0.5%	0.6%	0.5%	0.6%	0.4%	0.5%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Ahora bien, en cuanto al tipo de servicio que es más frecuente para atender cualquier tipo de *violencia familiar*, en Puebla se tiene que de los 4,575 tipos de violencia detectadas, el mayor número se atendió a través del servicio especializado de atención a la violencia (2,593), seguido por la consulta externa (777) y la hospitalización (763). En el ámbito nacional, de los 224,970 tipos de violencia detectados, la mayoría se proporcionaron por servicios especializados de atención a la violencia (124,249), seguidos por la consulta externa (57,001) (Cuadro 10).

Para la modalidad de *violencia no familiar*, en la entidad 225 de los 482 casos de violencia detectada se dieron por el servicio de urgencias; en el mismo sentido, a nivel nacional, 19,697 atenciones de las 32,251 se brindaron por este mismo servicio (Cuadro 10).

Ahora bien, el SINAIS permite desagregar las atenciones según el tipo de servicio que se brindó. En los servicios de consulta externa, en Puebla la proporción que se refiere a la violencia psicológica es ligeramente menor que en el total nacional (63.9% en el ámbito nacional y 53% en Puebla). Es decir, en Puebla la consulta externa recibe, relativamente, menor número de casos de violencia psicológica; en cambio, los servicios de urgencias de la entidad concentran 2.5 veces más casos de este tipo de violencia que el conjunto del país (Cuadro 10).

Por su parte, la violencia física en el ámbito familiar concentró 53.2% del total de servicios de urgencias y 26.5% de los servicios de hospitalización; porcentajes muy por debajo a los registrados a nivel nacional. En el conjunto del país estos corresponden a 83.6% y 38.1%, para cada servicio señalado. Esto se puede deber a que en el caso de los servicios de urgencias éstos atienden también la violencia psicológica, lo que no sucede con tanta frecuencia en el resto del país; y para el caso de los servicios de hospitalización éstos tienden a detectar también otros tipos de violencia, situación que tampoco sucede a nivel nacional.

En los casos de violencia no familiar, el 34.9% de los servicios de hospitalización y el 86.2% de los servicios de urgencia se brindaron en la atención de la violencia física, que es la más frecuente en el ámbito no familiar (71.6% de los casos de violencia no familiar se registran por este tipo de violencia). Para el conjunto del país las proporciones cambian, ya que se registra que el 64% de los casos de hospitalización y el 93.1% de los servicios de urgencias se deben a la violencia física.

Asimismo, se advierte que a diferencia del ámbito local, en el conjunto nacional el 16.9% de las hospitalizaciones atienden la violencia sexual, en cambio en el ámbito local representa el 41.9%.

Cuadro 10. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014

	Intencionalidad del Evento											
	VIOLENCIA FAMILIAR						VIOLENCIA NO FAMILIAR					
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Total	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Total
Absolutos												
TOTAL NACIONAL	4,539	64,791	16,327	127,866	11,447	224,970	190	23,100	5,640	3,158	163	32,251
Consulta externa	770	13,890	3,566	36,429	2,346	57,001	23	2,761	768	580	30	4,162
Hospitalización	414	4,167	622	5,208	529	10,940	59	641	169	119	13	1,001
Urgencias	212	19,694	759	2,683	207	23,555	25	18,346	976	305	45	19,697
Servicio especializado de atención a la violencia	2,974	24,531	10,695	78,123	7,926	124,249	60	1,195	3,602	2,035	70	6,962
Otro servicio	169	2,509	685	5,423	439	9,225	23	157	125	119	5	429
PUEBLA	283	1,153	419	2,324	396	4,575	3	270	124	82	3	482
Consulta externa	39	209	55	412	62	777	0	24	18	12	0	54
Hospitalización	49	202	55	403	54	763	0	15	18	10	0	43
Urgencias	30	227	23	126	21	427	0	194	23	8	0	225
Servicio especializado de atención a la violencia	163	512	285	1,374	259	2,593	3	33	64	52	3	155
Otro servicio	2	3	1	9	0	15	0	4	1	0	0	5
Porcentaje												
TOTAL NACIONAL	2.0%	28.8%	7.3%	56.8%	5.1%	100%	0.6%	71.6%	17.5%	9.8%	0.5%	100%
Consulta externa	1.4%	24.4%	6.3%	63.9%	4.1%	100%	0.6%	66.3%	18.5%	13.9%	0.7%	100%
Hospitalización	3.8%	38.1%	5.7%	47.6%	4.8%	100%	5.9%	64.0%	16.9%	11.9%	1.3%	100%
Urgencias	0.9%	83.6%	3.2%	11.4%	0.9%	100%	0.1%	93.1%	5.0%	1.5%	0.2%	100%
Servicio especializado de atención a la violencia	2.4%	19.7%	8.6%	62.9%	6.4%	100%	0.9%	17.2%	51.7%	29.2%	1.0%	100%
Otro servicio	1.8%	27.2%	7.4%	58.8%	4.8%	100%	5.4%	36.6%	29.1%	27.7%	1.2%	100%
PUEBLA	6.2%	25.2%	9.2%	50.8%	8.7%	100%	0.6%	56.0%	25.7%	17.0%	0.6%	100%
Consulta externa	5.0%	26.9%	7.1%	53.0%	8.0%	100%	0.0%	44.4%	33.3%	22.2%	0.0%	100%
Hospitalización	6.4%	26.5%	7.2%	52.8%	7.1%	100%	0.0%	34.9%	41.9%	23.3%	0.0%	100%
Urgencias	7.0%	53.2%	5.4%	29.5%	4.9%	100%	0.0%	86.2%	10.2%	3.6%	0.0%	100%
Servicio especializado de atención a la violencia	6.3%	19.7%	11.0%	53.0%	10.0%	100%	1.9%	21.3%	41.3%	33.5%	1.9%	100%
Otro servicio	13.3%	20.0%	6.7%	60.0%	0.0%	100%	0.0%	80.0%	20.0%	0.0%	0.0%	100%

Fuente: DGIS SINAISS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Otro aspecto importante es cuando la atención brindada se trata de una repetición de los eventos. En Puebla, la repetición de eventos se da en un 75.9% de los casos de abandono y/o negligencia, en un 64.1% de los casos de violencia física, en un 67.0% de los casos de violencia sexual, en un 78.9% de los casos de violencia psicológica y en un 86.0% de los casos de violencia económica/patrimonial (Cuadro 11)³⁵.

Lo anterior, resulta preocupante ya que en todos los casos la repetición de eventos se da en más del 50% de las atenciones brindadas; especialmente para los casos de abandono y negligencia, violencia sexual y psicológica, en los que el porcentaje es mayor a la tendencia nacional.

³⁵ Cabe señalar que estos datos se obtienen a partir de un cuestionario que responden las mujeres que reciben la atención, en particular, respecto a si han sido víctimas con anterioridad de este tipo de violencia.

Cuadro 11. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014

Servicio que Otorgo la Atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
Total nacional					
<i>Total</i>	73.7%	53.4%	61.8%	80.8%	86.9%
Consulta externa	68.2%	61.8%	69.2%	76.0%	82.9%
Hospitalización	50.6%	71.1%	64.0%	80.6%	83.4%
Urgencias	43.0%	25.4%	25.8%	62.1%	63.5%
Servicio especializado de atención a la violencia	81.9%	82.9%	63.4%	84.3%	89.7%
Otro servicio	57.4%	78.7%	69.0%	73.7%	75.4%
Puebla					
<i>Total</i>	75.9%	64.1%	67.0%	78.9%	86.0%
Consulta externa	82.1%	71.1%	70.8%	81.1%	85.5%
Hospitalización	69.4%	80.6%	67.1%	85.2%	85.2%
Urgencias	70.0%	28.9%	37.0%	74.6%	81.0%
Servicio especializado de atención a la violencia	77.7%	81.8%	70.3%	76.7%	86.6%
Otro servicio	50.0%	57.1%	50.0%	88.9%	.

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

4. Aviso al Ministerio Público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud

Un componente fundamental para poder ofrecer atención integral a las mujeres en situación de violencia que son atendidas en la Secretaría de Salud, es la obligación que tiene el personal de salud de dar aviso al MP sobre los casos de violencia que atienden. Esto posibilita a las mujeres en situación de violencia el acceso a una serie de servicios como la consultoría legal o incluso la referencia a un refugio, con independencia que la mujer decida levantar o no una denuncia.

En este sentido, la NOM-046 establece dos obligaciones claras y precisas a las y los prestadores de servicios de salud: la detección de la violencia y la notificación de estos casos al MP. El grupo de trabajo considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permitiría poner en marcha mecanismos dirigidos a la investigación y sanción de la violencia, así como identificar los tipos de violencia y ámbitos en los que ésta tiene lugar con la finalidad de diseñar acciones para su prevención.

Al respecto, de la información disponible en la *Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres de 2010 a 2014 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 39.9% de las lesiones por *violencia familiar* a nivel nacional, y en uno de cada tres casos (33.6%) en Puebla. En los casos de *violencia no familiar* los porcentajes correspondientes son 51.6% y 62.3%, respectivamente (Cuadro 12).

Llama la atención que en Puebla el aviso al MP se dé en 7.3% de las lesiones accidentales, en 63% de las auto infligidas y 18.6% de las que se ignora la intencionalidad, pues según lo marca la norma el aviso al MP sólo se debería dar en violencia familiar o sexual. En el caso de la violencia familiar, que es la citada específicamente en la Norma, la frecuencia de aviso al MP en Puebla es de cuatro quintas partes que en el total nacional.

Cuadro 12. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2014

Intencionalidad del Evento	Año de la atención					
	2010	2011	2012	2013	2014	Total
TOTAL NACIONAL	13.5%	13.0%	13.4%	16.8%	18.0%	15.4%
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	7.3%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	39.9%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	51.6%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	35.9%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	47.9%
Trata de personas	.	.	.	25.0%	33.3%	27.3%
TOTAL PUEBLA	29.0%	15.6%	17.7%	10.8%	11.8%	14.0%
Accidental	23.5%	11.5%	6.9%	6.0%	6.3%	7.3%
Violencia familiar	36.8%	18.6%	57.9%	25.7%	29.6%	33.6%
Violencia no familiar	60.0%	72.0%	66.7%	60.6%	58.2%	62.3%
Auto infligido	50.0%	52.6%	61.1%	61.9%	83.3%	63.0%
Se ignora	20.0%	15.4%	21.2%	13.5%	25.0%	18.6%
Trata de personas

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Los porcentajes registrados resultan preocupantes, pues no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres y que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta más preocupante al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 13). Así, en las atenciones a las mujeres víctimas de violencia sexual, tanto en Puebla como en el total del país, el porcentaje de aviso al MP es menor cuando se trata de eventos repetidos (32.3% y 41.5% estatal y nacional, respectivamente) que cuando se registran por única vez (50% y 59.9% estatal y nacional, respectivamente), contrario de la situación que se podría esperar.

Lo mismo pasa en Puebla en las atenciones por abandono y/o negligencia (16.1% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones contra 24.6% en casos únicos), violencia física (39.8% contra 58.9%) y violencia sexual (32.3% contra 50.0%). Para los casos de violencia psicológica (30.0% contra 26.4%) y la violencia económica/patrimonial (21.3% contra 8.9%) no se observa esa tendencia, sin embargo el nivel de aviso al MP es menor.

La situación anterior resulta preocupante toda vez que la falta de aviso al MP de la repetición de los eventos de violencia contra las mujeres en el estado de Puebla, es una omisión por parte de las autoridades de salud respecto al deber de debida diligencia, así como a la obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres en la entidad, incluso en su expresión más grave como es el feminicidio.

Cuadro 13. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2014

	Repetición del evento														
	No					Sí					Total				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
Total nacional	38.6%	48.9%	59.9%	39.8%	39.6%	28.5%	44.0%	41.5%	35.1%	30.1%	31.1%	46.3%	48.5%	36.0%	31.3%
2010	46.0%	50.2%	65.6%	30.1%	27.5%	32.0%	43.5%	41.8%	27.8%	23.3%	36.5%	47.0%	51.0%	28.2%	23.7%
2011	40.1%	49.4%	64.0%	31.5%	41.6%	22.1%	44.7%	44.2%	31.2%	33.4%	25.3%	47.1%	52.5%	31.3%	34.8%
2012	28.0%	47.6%	63.7%	31.5%	24.4%	19.8%	45.6%	39.6%	33.6%	26.9%	21.6%	46.5%	48.3%	33.2%	26.6%
2013	27.9%	49.4%	60.8%	41.3%	39.9%	24.7%	42.1%	42.1%	35.3%	30.5%	25.7%	45.2%	48.9%	36.6%	31.6%
2014	48.3%	48.6%	54.0%	46.5%	45.9%	39.1%	44.5%	41.2%	38.6%	32.5%	41.7%	46.4%	46.2%	40.2%	34.5%
Puebla	24.6%	58.9%	50.0%	26.4%	8.9%	16.1%	39.8%	32.3%	30.0%	21.3%	18.2%	46.6%	38.1%	29.3%	19.5%
2010	.	69.2%	66.7%	16.7%	0.0%	33.3%	48.5%	47.4%	35.2%	75.0%	33.3%	54.3%	53.6%	34.0%	60.0%
2011	0.0%	60.0%	50.0%	21.2%	0.0%	1.3%	16.8%	10.8%	13.7%	5.2%	1.0%	26.1%	18.4%	14.5%	4.7%
2012	28.0%	57.3%	50.0%	45.1%	20.0%	10.3%	58.1%	46.6%	57.5%	25.8%	18.5%	57.8%	47.7%	55.0%	24.4%
2013	21.4%	55.0%	41.3%	17.0%	6.3%	9.7%	45.4%	33.8%	24.5%	18.8%	13.3%	49.4%	36.5%	22.0%	17.1%
2014	77.8%	61.7%	53.7%	25.6%	0.0%	35.6%	42.0%	35.5%	21.5%	27.1%	40.2%	50.5%	42.5%	22.4%	24.4%

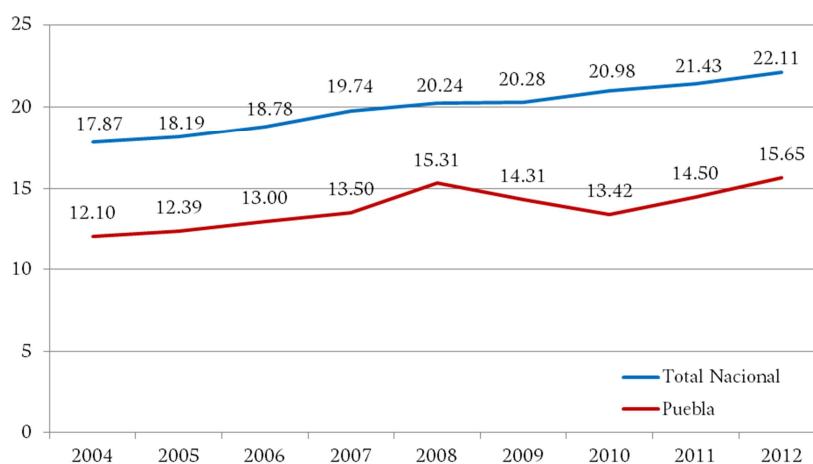
Fuente: DGIS SINAISS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud

Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas³⁶. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar al ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

En el periodo 2004-2012, Puebla muestra una tendencia creciente, en términos absolutos, en el número de estos egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia (pasa de 3,434 casos a 4,882). Con relación al total de población de mujeres, el porcentaje que estos egresos representan tiene una tendencia ligeramente creciente (Gráfica 6), situación similar a la observada a nivel nacional pero con un nivel inferior.

Gráfica 6. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, por cada 10,000 mujeres 2004-2012



Fuente: DGIS-SINAIS base de datos de egresos hospitalarios por morbilidad en Instituciones Públicas.

6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)

Una fuente que permite visualizar los homicidios de mujeres son las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* que producen conjuntamente el INEGI y la DGIS. Resulta necesario hacer este análisis porque, lamentablemente, no existe información estadística accesible al público sobre homicidios de mujeres y feminicidios, lo que constituye una falta grave por parte del estado en atención a esta problemática.

El Cuadro 14 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio (DMPH) de 1985 hasta diciembre de 2014³⁷. Se trata de decesos de mujeres por agresiones, en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

³⁶ Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_saeh.html.

³⁷ Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2015. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

Cuadro 14. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Puebla, tasa por cada 100,000 mujeres 1985-2014

Año	Nacional		Puebla				
	DMPH	Tasa DMPH	DMPH	Tasa DMPH	Lugar de DMPH a nivel nal.	% del total de DMPH	% del total de población de mujeres
1985	1.460	3,85	85	4,4	6	5,8%	5,1%
1986	1.407	3,63	68	3,4	12	4,8%	5,1%
1987	1.257	3,17	107	5,3	6	8,5%	5,1%
1988	1.385	3,42	69	3,3	10	5,0%	5,1%
1989	1.244	3,01	38	1,8	16	3,1%	5,1%
1990	1.254	2,88	59	2,6	8	4,7%	5,2%
1991	1.285	2,89	46	2,0	17	3,6%	5,2%
1992	1.378	3,05	51	2,1	17	3,7%	5,2%
1993	1.354	2,94	72	3,0	6	5,3%	5,3%
1994	1.468	3,14	43	1,7	19	2,9%	5,3%
1995	1.504	3,16	71	2,8	11	4,7%	5,3%
1996	1.469	3,04	57	2,2	15	3,9%	5,3%
1997	1.338	2,72	47	1,8	19	3,5%	5,3%
1998	1.533	3,08	77	2,9	11	5,0%	5,3%
1999	1.406	2,78	61	2,3	17	4,3%	5,3%
2000	1.296	2,53	50	1,9	17	3,9%	5,3%
2001	1.307	2,52	68	2,5	13	5,2%	5,3%
2002	1.275	2,42	73	2,6	9	5,7%	5,3%
2003	1.323	2,48	58	2,1	14	4,4%	5,3%
2004	1.214	2,25	55	1,9	17	4,5%	5,3%
2005	1.297	2,37	57	2,0	19	4,4%	5,2%
2006	1.296	2,34	54	1,9	19	4,2%	5,2%
2007	1.087	1,94	46	1,6	19	4,2%	5,2%
2008	1.449	2,55	45	1,5	21	3,1%	5,2%
2009	1.943	3,37	49	1,6	26	2,5%	5,2%
2010	2.435	4,17	53	1,7	24	2,2%	5,2%
2011	2.716	4,59	66	2,1	26	2,4%	5,2%
2012	2.761	4,61	61	2,0	27	2,2%	5,2%
2013	2.594	4,28	104	3,3	18	4,0%	5,2%
2014	2.289	3,74	89	2,8	20	3,9%	5,2%
Total	47.024	-	1.879	-	-	4,0%	-

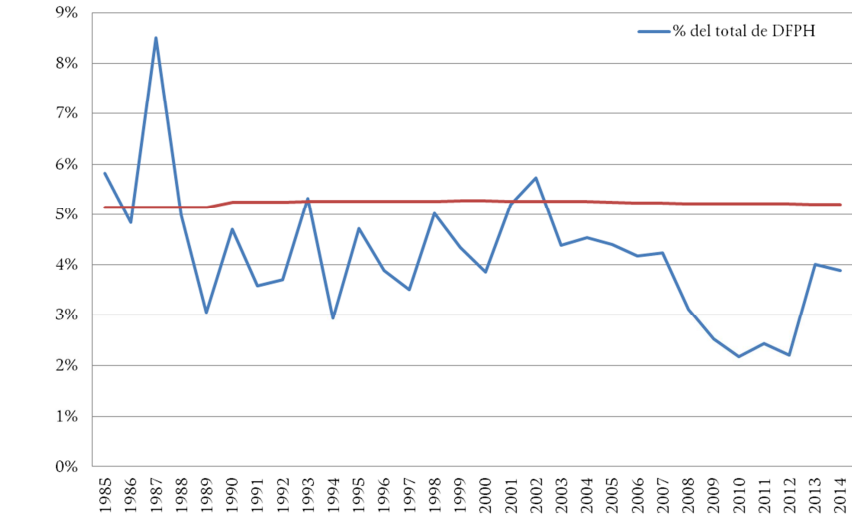
Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

Como se puede observar, entre 1985 y 2014 se han registrado en todo el país 47,024 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las cuales 1,879 (4%) corresponden al estado de Puebla (Cuadro 14). Por otra parte, en cuanto a la edad media de las víctimas de este tipo de defunciones, los datos registrados en todo el periodo en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*, indican que ésta se encuentra por encima de los 30 años, con tendencia creciente al pasar de 31.6 años en 1985 a 42.8 años en 2014, y se encuentra por encima de la media nacional, con excepción de 1985 y 1993, años que registraron edades medias inferiores. Asimismo, reflejan un ligero incremento reciente en la edad media a la que ocurren estas defunciones en Puebla, la cual pasa de 35 en 2010, para alcanzar 42.8 años en 2014, contra 35 en el total nacional.

De conformidad con las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI, tanto en Puebla como en el promedio nacional se aprecia una reducción en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, donde la víctima era menor de edad, la cual llegó a tan sólo 8.6% en 2014 para la entidad. Respecto al lugar de residencia de las víctimas, casi todas (80% en todo el periodo, 76% en 2014) fueron asesinadas en el mismo municipio. Respecto a los medios usados en estas agresiones, es mucho más frecuente el uso de objetos cortantes, en vez de armas de fuego, que es el medio más usado a nivel nacional.

Es posible detectar que el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio tiene un comportamiento fluctuante, lo que hace que haya grandes variaciones en su posición relativa con otros estados: entre 1985 y 2007 ocupó lugares entre el sexto y el décimo noveno, pero para 2012, bajó al vigésimo séptimo puesto. Después sube hasta el décimo octavo lugar en 2013, para descender al vigésimo en el último año considerado (Cuadro 14).

Gráfica 7. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el estado de Puebla, 2012 –2014

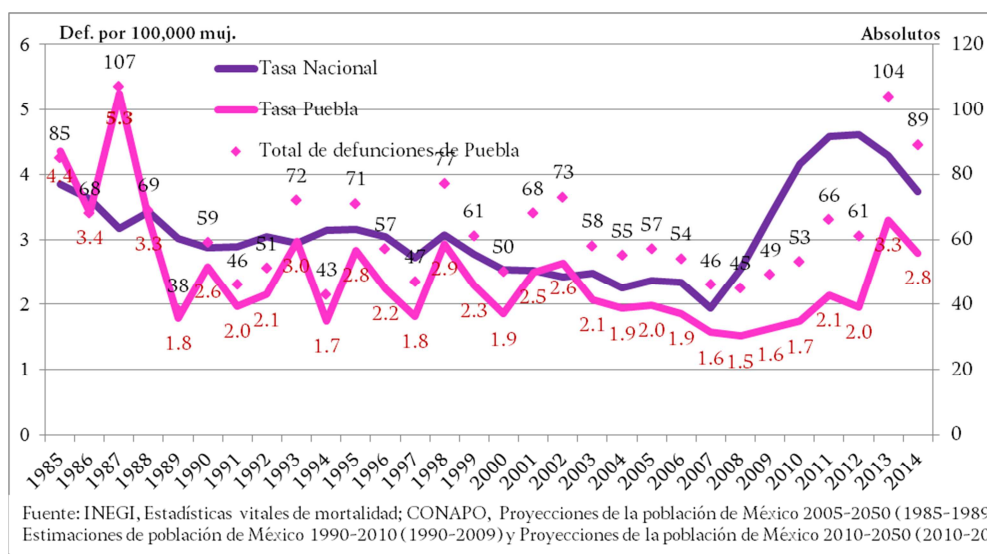


Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

En la Gráfica 8 se encuentra el comportamiento de la tasa de DMPH en Puebla por cada 100,000 mujeres, misma que permite comparar la evolución de la entidad con la del conjunto del país. Durante el periodo analizado, la tasa por cada 100,000 mujeres en la entidad se mantuvo por debajo de la tasa a nivel nacional, excepto por los años 1885, 1887, 1993 y 2002.

Si tomamos como punto de referencia los niveles observados en 1985, la tasa de la entidad en 2011 representa 49% de la inicial, es decir, disminuyó; en tanto que la nacional aumentó 19%. Para 2012 las proporciones eran de 45% y 120% respectivamente y en el último año (2014) de 64% y 97%, es decir, el país presentó casi el mismo nivel que 29 años atrás. Por su parte, la tasa de Puebla fue de dos terceras partes. Resalta el gran incremento observado en la tasa de Puebla entre 2012 y 2013 (de 69%) que contrasta con la reducción de 7% de la tasa nacional. Sin embargo, un año después hay una reducción de 15% en la entidad, mientras que en el promedio nacional es de 13%.

Gráfica 8. Tasas de defunciones de mujeres en Puebla con presunción de homicidio (1985-2014)



En cuanto a las DMPH en los municipios, Puebla, Tehuacán, Huauchinango, Izúcar de Matamoros y Atlixco, son los que mayor número de defunciones reportan. Sin embargo, al analizar la tasa de defunciones por cada 100,000 mujeres de 2009 a 2014, Izúcar de Matamoros tiene la tasa más alta (6.5), seguido por Huauchinango (5). Estos municipios presentan una tasa superior a la registrada a nivel nacional. Respecto a la evolución del número de defunciones, se advierte que de 2013 a 2014, la tasa de Izúcar de Matamoros ha aumentado en un 200% y la de Tehuacán en un 476%.

Cuadro 152. Defunciones femeninas con presunción de homicidio y su tasa por cada 100,000 mujeres (2009-2014)

	DFPH							Tasa DFPH por cada 100,000 mujeres						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total Nacional	1,943	2,435	2,716	2,761	2,594	2,289	14,738	3.37	4.17	4.59	4.61	4.28	3.74	4.9
Total Puebla	49	53	66	61	104	89	422	1.6	1.7	2.1	2.0	3.3	2.8	2.7
Puebla	9	18	17	13	25	14	96	1.1	2.2	2.1	1.6	3.0	1.7	1.9
Tehuacán	2	4	3	2	2	11	24	1.3	2.7	2.0	1.3	1.3	7.2	2.7
Huauchinango	1	4	3	4	3	1	16	2.0	7.7	5.7	7.5	5.6	1.8	5.0
Izúcar de Matamoros	2	1	2	2	2	6	15	5.7	2.6	5.1	5.1	5.0	15.0	6.5
Atlixco	3	1	0	3	4	4	15	4.7	1.5	0.0	4.3	5.7	5.7	3.6
Zacatlán	0	4	3	1	2	1	11	0.0	9.8	7.3	2.4	4.7	2.3	4.5
San Martín Texmelucan	2	0	3	1	3	0	9	2.8	0.0	4.0	1.3	3.9	0.0	2.0
San Pedro Cholula	1	1	1	0	1	3	7	1.6	1.6	1.6	0.0	1.5	4.5	1.8
Cuatlaningo	2	0	0	0	3	2	7	6.3	0.0	0.0	0.0	6.4	4.1	2.7
Amozoc	0	1	1	3	0	2	7	0.0	1.9	1.8	5.3	0.0	3.4	2.1

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad, solicitud de alerta de violencia de género y estimaciones de población de Conapo.

Por lo que respecta a la práctica de necropsia en los casos de DMPH, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI muestran que, para 2014, en el 95.5% de las defunciones con presunción de homicidio en Puebla se realizó necropsia. En este sentido, el grupo observa positivamente que desde 2008 en más del 90% de las DMPH se realizó necropsia, por lo que invita a la entidad a seguir esforzándose en esta práctica, ya que se considera de vital importancia que se realicen todas las diligencias necesarias para determinar la causa de muerte de las mujeres en todos los casos de defunciones, especialmente en aquéllos con presunción de homicidio. Lo anterior, es indispensable para garantizar una investigación efectiva y generar políticas públicas de prevención.

Respecto al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, de 1985 a 2014, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI muestran un comportamiento muy parecido entre el estado y el total nacional en los casos de muertes ocurridas en el hogar. Para el periodo coincidente con el de análisis de la AVGM (2009-2014), los niveles se encuentran por encima de los del país, aunque antes de 2007 era lo contrario; de 2009 a 2013 se observa una tendencia a la baja, pero para 2014 se presenta un aumento llegando al 38%. Por cuanto a las DMPH que ocurrieron en la vía pública, se encuentran por debajo del nivel nacional y han ido en ascenso de 2009 hasta 2012, año en el que desciende con el mismo comportamiento que la tendencia nacional (Cuadro 16).

Cuadro 16. Porcentaje de DMPH según lugar de ocurrencia, 2005-2014

Año	Lugar de ocurrencia			
	Hogar		Vía pública	
	Nacional	Puebla	Nacional	Puebla
2005	46%	39%	28%	25%
2006	42%	31%	29%	30%
2007	42%	48%	29%	20%
2008	39%	53%	30%	16%
2009	36%	55%	36%	14%
2010	28%	51%	42%	19%
2011	25%	45%	44%	20%
2012	26%	41%	49%	36%
2013	29%	32%	37%	27%
2014	33%	38%	35%	26%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

7. Maternidad en niñas y adolescentes

La maternidad en edades tempranas podría significar un obstáculo al sano desarrollo de niñas y adolescentes, ya que comúnmente implica el fin de la escolarización y el truncamiento de sus oportunidades de desarrollo personal. Esta situación es particularmente sensible cuando es resultado de una violación sexual, o bien, de una escasa o poco efectiva educación sexual.

En el estado de Puebla, entre 1985 y 2014³⁸, se registraron 12,101 nacimientos en los que la madre era menor de 15 años, 2,450 de 2009 a 2014, con un promedio anual de 408 casos en este último periodo. Por lo que toca a nacimientos provenientes de mujeres menores de 18 años, en todo el periodo se han registrado 281,882 casos, de los cuales 56,391 se presentaron en los últimos diez años, esto es un promedio anual de 9,398 nacimientos³⁹.

En Puebla, para el periodo de 2009 a 2014, la maternidad en mujeres menores de 15 años, corresponde al 0.33% del total de nacimientos, y al 7.93% de menores de 18 años; en tanto los niveles nacionales corresponden a 0.36% y 7.57%, respectivamente⁴⁰. El grupo de trabajo observa que los niveles son similares, pero ligeramente superiores en Puebla respecto al conjunto nacional.

Otra forma de violencia contra las mujeres es la omisión de cuidados durante el embarazo y parto. Una forma de evaluar este fenómeno es a través del cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, *Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién*

³⁸ Última fecha disponible.

³⁹ INEGI, Estadísticas vitales de natalidad.

⁴⁰ INEGI, Estadísticas vitales de natalidad.

nacido. *Criterios y procedimientos para la prestación del servicio* (NOM-007). Esta norma permite acceder a los registros para evaluar el cumplimiento de distintos elementos⁴¹.

Para el 2014, Puebla cumplió en un 70.1% las disposiciones de la NOM-007, llama la atención la importante reducción observada desde 2011, que registró un 86.3%.

Cuadro 17. Proporción de cumplimiento de la NOM 007 por año de nacimiento, 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Nacional	75.6%	79.2%	85.6%	85.9%	71.0%	70.8%
Puebla	75.1%	77.8%	86.3%	86.9%	69.8%	70.1%

8. Mortalidad materna

La mortalidad materna (MM) implica una negación de los derechos humanos de las mujeres, pues se trata de defunciones que en su gran mayoría se hubiesen podido evitar con una atención médica oportuna y de calidad.

El Estado mexicano, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se comprometió a reducir los niveles de Razón de Mortalidad Materna (RMM)⁴² en tres cuartas partes en el periodo comprendido entre 1990 y 2015. Puebla ha logrado reducir en 74.1% los niveles de RMM entre 1990 y 2013, mientras que el promedio nacional es de 56.9%⁴³. Cabe señalar que en 1990 la RMM de Puebla representaba 1.39 veces la nacional y en 2013 esta razón disminuyó a 0.83%.

Conforme al Observatorio de Mortalidad Materna, la evolución de la RMM en Puebla de 2002 a 2014 muestra una tendencia a la baja, excepto por los años -2008, 2009, 2011, 2012 y 2014 que registraron alzas, para terminar con una RMM de 37.6, frente a un tasa de 38.9 a nivel nacional.

9. Estadísticas judiciales en materia penal

Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de investigación considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad federativa.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación⁴⁴: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, las personas sujetas a proceso y las personas condenadas (Gráfica 9). Es importante señalar que las denuncias no necesariamente refleja el número de víctimas, porque puede haber varias víctimas en una misma denuncia. En términos absolutos, se registra que en 2003 alcanzan el máximo con 791 denuncias, 180 personas sujetas a proceso y 142 personas condenadas.

⁴¹ Por ejemplo: la atención prenatal; el mínimo de cinco consultas prenatales; la aplicación de la vitamina K; la aplicación de la vacuna BCG; la medición de la talla, el peso y la valoración APGAR.

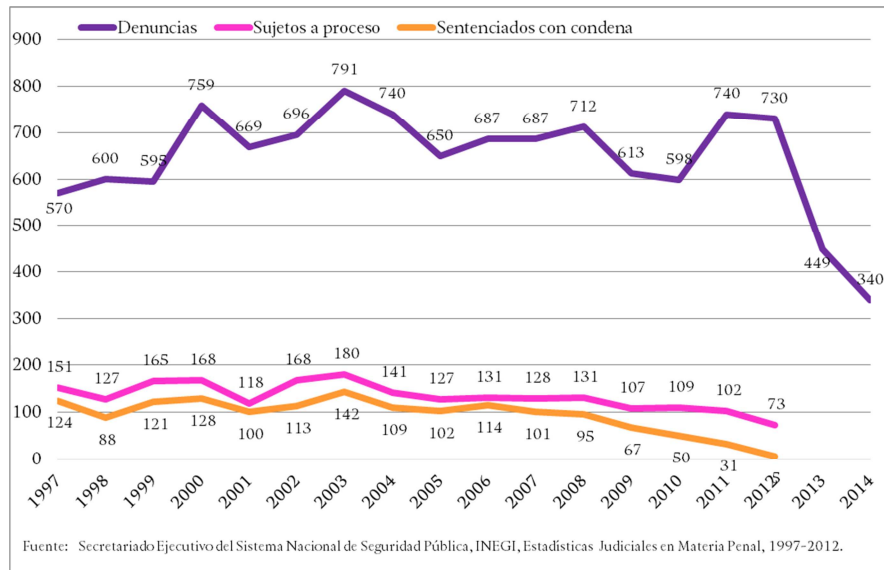
⁴² La razón de mortalidad materna se define como el número de defunciones de la población femenina, mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidas o nacidos vivos en ese mismo año.

⁴³ <http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos grandes/INDICADORES 2013 OPS.pdf>

⁴⁴ A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior, debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

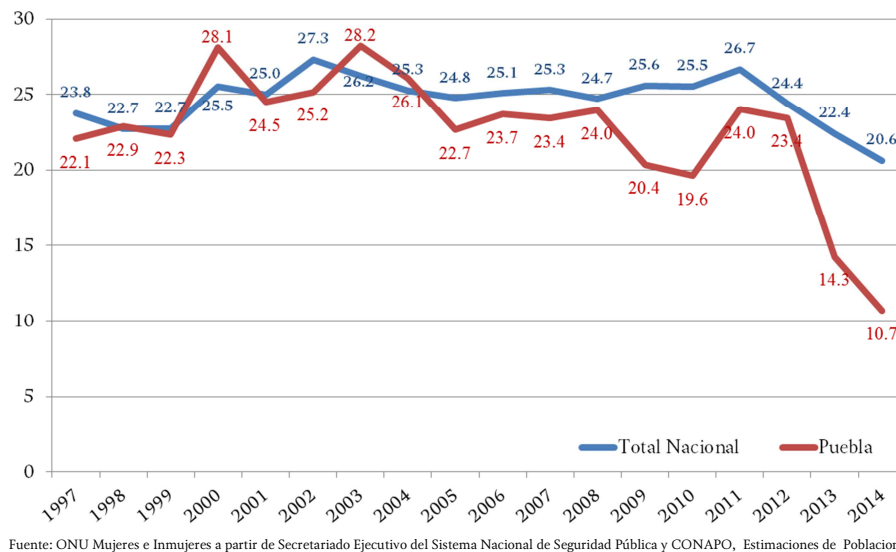
Llama la atención que existe una gran diferencia entre los niveles de denuncias y los que resultan en sujetos a proceso (las personas sujetas a proceso representa el 19.6% de las denuncias para el periodo entre 1997 y 2012). Por otro lado, hay un acercamiento visible entre los sujetos a proceso y las denuncias (70.1% de los sujetos a proceso llegan a sentencia entre 1997 y 2012); sin embargo, resulta preocupante que a partir de 2006, año en que este porcentaje alcanza su máximo (87.0%), empieza a disminuir de forma continua hasta llegar al 6.8% de personas sentenciadas respecto al total de personas sujetas a proceso.

Gráfica 9. Violaciones denunciadas ante el MP, sujetos a proceso y sentencias con condena, 1997-2014



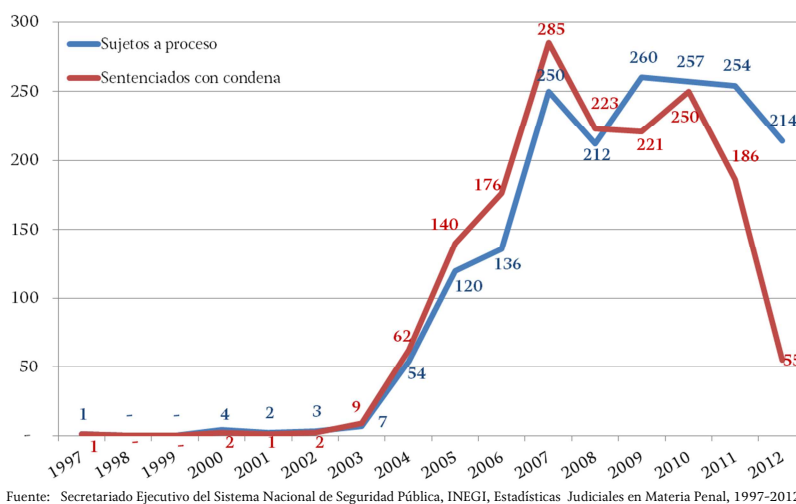
En términos relativos, las violaciones denunciadas ante el MP por cada 100,000 mujeres para Puebla presentan una tendencia decreciente. Asimismo, es posible apreciar que en la entidad hay una tendencia marcadamente decreciente desde 2007, que contrasta con la ligeramente decreciente del conjunto del país (Gráfica 10).

Gráfica 10. Violaciones denunciadas ante el MP por 100,000 mujeres, 1997-2014



Respecto al delito de violencia familiar⁴⁵, desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenas (Gráfica 11). Llama la atención el crecimiento a partir de 2002 y luego su reducción cinco años después. Asimismo se observa que en un principio se registran un mayor número de personas sentenciadas con condena que personas sujetas a proceso; a partir de 2009 se invierte esta tendencia. La caída tanto en los sujetos a proceso, pero especialmente en las condenas puede deberse a que puede haber una tardanza en la persecución de delitos.

Gráfica 11. Sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012



10. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia son métodos estadísticos para captar información estadística y geográfica de interés nacional, que permite conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas del Estado, de los tres poderes, que ejercen funciones de gobierno, seguridad, procuración e impartición de justicia.

a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales

De acuerdo con el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, en el año 2011 el gobierno del estado de Puebla registró 667 víctimas en delitos de fuero común, 513 hombres, 125 mujeres y 29 víctimas en las que no se tiene identificado el sexo; para el delito de homicidio, hay cuatro víctimas mujeres 82 para lesiones; dos para otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, siete para violencia familiar y dos en corrupción de menores.

Para el Censo 2013, el estado reportó que en el año 2012, se registraron 1,321 víctimas de delitos de fuero común (223 hombres, 98 mujeres y 1,000 víctimas en las que no se tiene identificado el sexo), ninguna por homicidio, seis por lesiones, una por violación simple, doce por otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, once por violencia familiar y una por trata de personas.

Para el Censo 2014, se reportó que en el año 2013, en Puebla se registraron 1,704 víctimas de delitos del fuero común (245 mujeres, 382 hombres y 1,077 como “otra”), y destacan los delitos de

⁴⁵ Previsto en los artículos 284 bis, ter y quárter, del Código Penal estatal.

homicidio y feminicidio, que no reportan mujeres víctimas, lesiones con 111 víctimas (23 mujeres y 31 hombres y 57 como “otra”), cuatro víctimas de violación simple (todas mujeres), una víctima de violación equiparada (mujer), 29 víctimas de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual (mujeres), 46 víctimas de violencia familiar (35 mujeres, un hombre y diez “otra”), seis víctimas de otros delitos contra la familia (una mujer, un hombre y cuatro “otra”) y ocho víctimas del delito de corrupción de menores (una mujer y siete “otra”).

La información más reciente del Censo, reporta que para 2014⁴⁶ se registraron 1,249 víctimas (254 hombres, 172 mujeres y 654 de sexo no identificado). Sólo se reporta una mujer víctima de homicidio, ninguna de feminicidio, 17 de lesiones, una de hostigamiento sexual, 23 de otros delitos sexuales sin realización de cópula, una de violación simple y doce de violencia familiar.

b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal* (en adelante, CNIJE), tiene su antecedente en el *Censo Nacional de Gobierno 2011 - Poder Judicial Estatal - Impartición de Justicia 2011*. En el año 2012, el estado de Puebla al contestar el cuestionario referente a víctimas de delitos en procesos abiertos en el CNIJE reportó 4,633 víctimas mujeres, entre las que destacan los siguientes delitos: 155 víctimas de homicidio, 790 víctimas de lesiones, diez víctimas de abuso y acoso sexual respectivamente, 176 víctimas de violación simple y 132 víctimas de violación equiparada, 587 víctimas para violencia familiar y 24 víctimas de trata de personas.

En el CNIJE 2013, por lo que toca a las mujeres víctimas de los delitos en procesos iniciados en primera instancia, el estado de Puebla las desglosó por delito de la siguiente manera: 233 víctimas de homicidio, 1,256 víctimas de lesiones, 132 víctimas de otros delitos que atentan contra la libertad personal, 254 víctimas de violación, 133 víctimas de violación equiparada, 66 víctimas de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 882 víctimas violencia familiar y 51 víctimas de otros delitos contra la familia.

Para 2014, en el CNIJE correspondiente, Puebla registró 87 mujeres víctimas de homicidio, doce de feminicidio, 1,069 víctimas de lesiones, 18 víctimas de abuso sexual, 162 víctimas de violación, 96 víctimas de violación equiparada, 698 víctimas de violencia familiar, 43 víctimas de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 53 víctimas de amenazas.

Los datos del censo 2015, dan cuenta para el estado de Puebla de 53 mujeres víctimas de homicidio, cinco de feminicidio, 455 de lesiones, 51 de acoso sexual, 82 de violación, 36 de violación equiparada, 451 de violencia familiar, 21 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 46 de amenazas.

⁴⁶ Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=319521, fecha de consulta: enero de 2015.

Cuadro 18. Puebla: víctimas de delitos en procesos iniciados por sexo y tipo de delito, 2011, 2012, 2013 y 2014, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

	2011				2012					2013					2014				
	Total	H	M	NI	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra
Total	12,439	7,806	4,633		17,324	9,766	6,250	171	1,137	12,206	6,105	4,746	605	750	9,422	4,896	4,453	73	0
Homicidio	642	487	155		908	674	233	1	0	475	387	87	1	0	85	32	53	0	0
Feminicidio	0	0	0		0	0	0	0	0	12	0	12	0	0	5	0	5	0	0
Otros delitos que privan de la vida	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3	3	0	0
Lesiones	2,524	1,734	790		3,409	2,145	1,256	6	2	2,891	1,607	1,069	61	154	1,108	653	455	0	0
Otros delitos que atentan contra la integridad corporal	284	171	113		277	166	89	2	20	200	128	72	0	0	112	56	56	0	0
Privación de la libertad	75	52	23		117	80	37	0	0	134	49	85	0	0	46	33	13	0	0
Secuestro	65	43	22		148	112	36	0	0	55	47	8	0	0	61	46	15	0	0
Secuestro express	0	0	0		5	5	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Tráfico de menores	12	6	6		31	16	15	0	0	9	5	4	0	0	0	0	0	0	0
Robo de menor	0	0	0		0	0	0	0	0						13	10	3	0	0
Rapto	0	0	0		0	0	0	0	0	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Desaparición forzada					0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad personal					259	124	132	0	3	25	12	13	0	0	1	0	1	0	0
Abuso sexual	24	14	10		23	16	7	0	0	22	4	18	0	0	0	0	0	0	0
Acoso sexual	19	4	15		0	0	0	0	0	12	1	11	0	0	51	0	51	0	0
Otros delitos sexuales sin realización de cópula															9	0	9	0	0
Hostigamiento sexual	6	0	6		0	0	0	0	0	13	0	13	0	0	45	5	40	0	0
Violación	209	33	176		296	34	254	0	8	165	3	162	0	0	117	35	82	0	0
Violación equiparada	160	28	132		169	31	133	0	5	111	15	96	0	0	50	14	36	0	0
Estupro	9	1	8		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	6	33	0	0
Otros delitos sexuales con realización de cópula															4	0	4	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad	321	89	232		468	80	366	0	22	242	35	207	0	0	11	2	9	0	0
Violencia familiar	768	181	587		1252	339	882	0	31	860	162	698	0	0	568	117	451	0	0
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar	0	0	0		0	0	0	0	0	84	41	43	0	0	30	9	21	0	0
Otros delitos contra la familia	90	39	51		109	57	51	0	1	34	11	22	1	0	0	0	0	0	0
Corrupción de menores incapaces	56	30	26		69	21	38	0	10	30	12	18	0	0	23	10	13	0	0
Trata de personas	33	9	24		77	13	64	0	0	54	2	50	2	0	32	9	23	0	0
Violencia de género en todas sus modalidades	1	0	1		0	0	0	0	0	8	5	3	0	0	0	0	0	0	0
Otros delitos contra la sociedad	345	233	112		396	132	60	11	193	175	63	25	20	67	38	26	5	7	0
Amenazas	112	63	49		211	113	97	0	1	149	85	53	10	1	91	45	46	0	0
Allanamiento de morada	129	79	50		226	134	91	1	0	167	103	59	5	0	103	68	35	0	0

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012, 2013, 2014 y 2015.

c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*⁴⁷ tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia. Llama la atención que en ninguna de las ediciones, al reportar el número de homicidios, se hace distinción entre culposos y dolosos, por lo que no es posible utilizarlo con fines comparativos a otras fuentes de información.

Según la información obtenida a partir del CNPJE 2012, en el año 2011 se reportaron en Puebla 374 homicidios de mujeres, cifra que representa 5.67 veces las DMPH registradas en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*. También se reportan a 7,148 mujeres víctimas de lesiones, 211 de otros delitos que atentan contra la vida y la libertad corporal, dos de abuso sexual, 623 de violación simple, 87 de violación equiparada y 1,125 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, así como 3,059 víctimas de violencia familiar, 21 de otros delitos contra la familia, 93 de corrupción de menores, 46 de trata de personas y 1,908 de amenazas.

Para los delitos cuyo proceso inició en 2012, el CNPJE 2013 registró en Puebla 426 mujeres víctimas de homicidio. De nuevo, llama la atención que no se distinguen las víctimas de delitos dolosos de las de delitos culposos, lo que impide comparar estas cifras con la del número de certificados de defunción, donde se asientan las DMPH, que son 6.98 veces menores. También se reportan 6,933 mujeres víctimas de lesiones, 242 de privación de la libertad, 689 de abuso sexual, 651 de violación simple, 63 de violación equiparada, 456 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 3,622 de violencia familiar, 484 de otros delitos contra la familia, 68 de corrupción de menores y 57 de trata de personas.

⁴⁷ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2014/default.aspx>.

En CNPJE 2014⁴⁸, se registraron en el estado 258 mujeres víctimas de homicidio para los delitos cuyo proceso inició en 2013. También se reportan 4,432 mujeres víctimas de lesiones, 244 de privación de la libertad, 46 de raptos, 123 de acoso sexual, 35 de hostigamiento sexual, 372 de violación simple, 61 de violación equiparada, 907 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 4,145 de violencia familiar, 1,352 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 850 de otros delitos contra la familia, 35 de corrupción de menores y 97 de trata de personas.

Los datos del CNPJE 2015 dan cuenta de 188 mujeres víctimas de homicidio, en procesos que iniciaron en 2014, 3,417 víctimas de lesiones, 250 de privación de la libertad, 30 de raptos, cinco de desaparición forzada, 133 de acoso sexual, 37 de hostigamiento sexual, 388 de violación simple, 27 de violación equiparada, 209 de estupro, 620 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 3,978 de violencia familiar, diez de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 42 de corrupción de menores, 47 de trata de personas y 3,492 de amenazas.

Cuadro 19. Puebla: víctimas involucradas en los presuntos delitos en los procesos iniciados por sexo y tipo de delito, 2011, 2012 y 2013, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

	2011				2012					2013					2014				
	Total	H	M	NI	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra
Total	81,396	44,517	30,705	6,174	107,197	58,992	40,419	7,686	100	87,751	49,649	37,813	56	233	73,615	39,862	31,012	152	2,589
Homicidio	1780	1,107	374	299	2220	1344	426	449	1	1228	970	258	0	0	1043	849	188	0	6
Feminicidio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros delitos que privan de la vida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lesiones	18,921	9,498	7,148	2275	18,206	9,032	6,933	2232	9	10,409	5,977	4,432	0	0	7,989	4,537	3,417	1	34
Otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal	588	343	211	34	661	339	292	30	0	561	318	242	0	1	0	0	0	0	0
Privación de la libertad	529	222	255	52	468	190	242	36	0	443	199	244	0	0	408	152	250	0	6
Secuestro	33	14	10	9	19	9	10	0	0	41	32	8	0	1	37	29	8	0	0
Secuestro exprés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tráfico de menores	17	3	13	1	474	152	259	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo de menor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	6	12	0	0
Rapto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	60	14	46	0	0	33	3	30	0	0
Desaparición forzada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	2	5	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad personal	0	0	0	0	5	3	2	0	0	22	10	12	0	0	2	0	2	0	0
Abuso sexual	2	0	2	0	833	117	689	27	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Acoso sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	139	16	123	0	0	140	7	133	0	0
Hostigamiento sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42	7	35	0	0	38	1	37	0	0
Otros delitos sexuales sin realización de cópula	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79	38	41	0	0
Violación simple	729	76	623	30	763	91	651	21	0	427	55	372	0	0	430	42	388	0	0
Violación equiparada	108	15	87	6	85	14	63	6	2	96	35	61	0	0	38	11	27	0	0
Estupro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	216	7	209	0	0
Incesto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros delitos sexuales con realización de cópula	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	1	6	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	1,317	154	1,125	38	537	58	456	21	2	1,050	143	907	0	0	682	62	620	0	0
Violencia familiar	3,777	629	3,059	89	4,508	724	3,622	162	0	4,988	843	4,145	0	0	4,538	559	3,978	0	1
Violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	0	16	6	10	0	0
Otros delitos contra la familia	30	8	21	1	871	235	484	152	0	1283	433	850	0	0	2	1	1	0	0
Corrupción de menores	137	34	93	10	110	31	68	11	0	55	20	35	0	0	69	25	42	0	2
Trata de personas	57	4	46	23	62	4	57	1	0	112	15	97	0	0	125	13	47	0	65
Otros delitos contra la sociedad	148	33	93	6	1907	954	244	662	47	586	333	78	0	175	10	0	0	0	10
Amenazas	3,507	1,526	1,908	73	6,439	2,825	3,519	95	0	6,693	2,995	3,698	0	0	6,016	2,518	3,492	0	6
Allanamiento de morada	759	291	448	20	829	319	485	25	0	666	254	412	0	0	615	241	371	0	3

NI: No identificado.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012, 2013, 2014 y 2015.

De toda la información analizada *motu proprio*, el grupo de investigación considera que en el estado de Puebla existe un contexto estructural complejo que coloca a las mujeres en situación de vulnerabilidad, lo que contribuye a que se generen las condiciones idóneas para que se produzca y reproduzca la violencia contra las mismas.

El grupo nota que las cifras de violencia familiar contra las mujeres en Puebla según la Endireh, posicionan a este estado por debajo de la media nacional; asimismo, se observa que la violencia en mujeres casadas o unidas ha disminuido de 2006 a 2011. Aunado a los datos de la Endireh, en el Sector Salud se identificó también que la violencia psicológica es la más frecuente en la entidad.

⁴⁸ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2014/default.aspx>

Del total de atenciones registradas por el Sector Salud (2010-2014), la proporción de casos correspondientes a violencia familiar y no familiar registrados en esta entidad es inferior al promedio nacional. Sin embargo, destaca que en los municipios de Puebla, Tehuacán, Xicotepec, San Martín Texmelucan y Huauchinango, la proporción de atenciones por violencia familiar está por encima de la media estatal y nacional; además de que son los municipios con mayor número de atenciones por violencia familiar (concentran el 92% de las atenciones en Puebla).

En cuanto a la violencia no familiar, llama la atención del grupo de trabajo que de acuerdo con el SINAIS, en los municipios de Tlatlauquitepec, Tehuacán y Zacatlán predomina más esta modalidad de violencia, siendo que los municipios de Puebla, Izúcar de Matamoros, Tlatlauquitepec, Tehuacán y Cuetzalan del Progreso son los que más atenciones por violencia no familiar registran (concentran el 65% de las atenciones en Puebla).

Por otra parte, el grupo observa que existe una tendencia creciente en Puebla de los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia; así como el porcentaje de DMPH de 2009 a 2014. Los municipios de Puebla, Tehuacán, Huauchinango, Izúcar de Matamoros y Atlixco son los que presentan mayor número de DMPH. Sin embargo, al analizar la tasa de defunciones por cada 100,000 mujeres de 2009 a 2014, se tiene que Izúcar de Matamoros tiene la tasa más alta (6.5), seguido por Huachinango (5), la cual es superior a la registrada a nivel nacional. Asimismo, resulta preocupante que la tasa de Izúcar de Matamoros ha aumentado en un 200% en este periodo de tiempo y la de Tehuacán en un 476%.

Adicionalmente, el grupo toma nota de que el estado de Puebla se acerca mucho al compromiso asumido por el Estado mexicano para reducir la RMM. Puebla ha logrado reducir en 74.1% los niveles de RMM entre 1990 y 2013, mientras que el promedio nacional es de 56.9%.

Finalmente, el grupo considera necesario realizar esfuerzos adicionales en la prevención de la violencia familiar y comunitaria, así como en la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en dicho ámbito, ya que el delito de violencia familiar es el que se registra con mayor frecuencia en la comisión de delitos contra mujeres de la entidad y estos casos podrían derivar en actos de violencia feminicida.

B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas de la CPEUM, las leyes y los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades⁴⁹.

En este sentido, las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM, cuyo párrafo tercero establece que: “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir,

⁴⁹ El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer significa discriminar y negar su derecho a la igual protección de la ley. Cfr. CIDH, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos de América. Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 110 y 111.

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

El presente apartado se aboca a analizar las obligaciones anteriormente mencionadas, en relación con: a) la solicitud de AVGM; b) la información proporcionada por el gobierno del estado de Puebla; c) el contexto analizado en el capítulo anterior; d) las visitas *in situ* y las entrevistas realizadas, y e) la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo.

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Esta obligación implica una restricción al ejercicio del poder estatal⁵⁰. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios, la culpabilización de las víctimas o la invisibilización de la violencia de género.

Sobre este punto, esta obligación requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres para incorporar una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres que permita a las servidoras y servidores públicos tratar a las mujeres con el respeto debido a sus derechos como víctimas, de ser el caso, pero sobre todo como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos⁵¹.

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a las mujeres del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres⁵².

En ese sentido, las dos organizaciones solicitantes, así como las demás organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de trabajo, fueron coincidentes en manifestar que en el estado de Puebla existe un contexto de violencia feminicida que ha afectado principalmente a mujeres jóvenes que han sido asesinadas por sus parejas.

Desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades estatales y municipales han sido omisas en dar respuesta apropiada al fenómeno, por el contrario, la administración estatal se ha inclinado a justificar la problemática con respuestas evasivas y tendientes a identificarlo como algo circunstancial o casuístico, relacionado con situaciones de pareja y no como un fenómeno cultural.

Al respecto, el estado informó que a través de la Fiscalía de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, ha impartido cursos a servidores públicos de instituciones y dependencias del estado de Puebla, relativos a: i) violencia en el noviazgo; ii) violencia familiar; iii) acoso escolar y sexual; iv) prevención del abuso sexual; v) equidad de género; vi) tipos y modalidades de violencia: prevención y atención; vii) violencia física, psicológica e intrafamiliar, y viii) hostigamiento sexual.

⁵⁰ Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 235.

⁵¹ *Ibidem*, párr. 236.

⁵² CEDAW, Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2° de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, párr. 9.

Por su parte, el IPM informó que durante 2015 llevó a cabo diversos cursos, diplomados, talleres y pláticas en los siguientes temas: i) derechos humanos; ii) procuración de justicia con equidad de género; iii) inclusión laboral y no discriminación; iv) género y salud; v) codependencia; vi) programa de prevención y atención a la violencia familiar y de género y la norma oficial mexicana 046-SSA2-2005; vii) nuevas masculinidades; viii) marco normativo en materia de género; ix) políticas públicas con perspectiva de género; x) prevención a embarazos adolescentes; xi) elaboración de indicadores de género; xii) incorporación de perspectiva de género en los presupuestos públicos; xiii) prevención y atención de las adicciones desde la óptica de los derechos humanos con perspectiva de género; xiv) género e interculturalidad; xv) estrategias de comunicación con perspectiva de género; xvi) sensibilización en igualdad de género y salud, entre otros.

Asimismo, destacó la realización de las siguientes acciones por parte del gobierno del estado: i) la Declaración por la Igualdad entre Mujeres y Hombres, adoptada en la Conferencia Nacional de Gobernadores, que contempló la firma del Convenio de Colaboración para la Declaratoria por la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la que establece la coordinación entre el Instituto Nacional de las Mujeres y el gobierno del estado, y ii) la Agenda Estatal de Trabajo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2014-2017, instrumento técnico y político que facilita la inclusión social de las mujeres y la cohesión de la sociedad en un período establecido a la luz de los compromisos estatales a nivel nacional e internacional, que busca encarar los obstáculos que persisten en la vida de las mujeres para acceder a la educación, salud integral, empleo digno y productivo y a la justicia, así como para enfrentar toda forma de violencia y consolidar la autonomía económica, y la participación política y social.

El grupo de trabajo reconoce el compromiso político del estado y las acciones realizadas para capacitar a servidoras y servidores públicos. Sin embargo, observa que las acciones de capacitación en materia de género no se traducen en la profesionalización de las y los servidores públicos, y no se reflejan del todo en el desempeño de la mayoría de las autoridades entrevistadas.

Durante la visita *in situ*, el grupo de trabajo pudo detectar diversas debilidades en la capacidad estatal para la atención de mujeres víctimas de violencia. Particularmente, se pudo corroborar que si bien existen servidoras y servidores públicos que comprenden los alcances que puede tener la violencia contra las mujeres, no cuentan con los elementos y herramientas suficientes para desempeñar sus funciones desde la perspectiva que la problemática amerita, y en algunos casos, reproducen estereotipos que contribuyen a la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el estado.

Preocupa al grupo de trabajo que en uno de los DIF municipales visitados se refirió que no todos los casos de violencia se canalizan al MP, sólo cuando presentan signos considerables de violencia debido a que, según se mencionó, las víctimas han tenido “experiencias negativas” en el MP ya que no son atendidas si las lesiones no son visibles, o bien las conminan a no denunciar.

Asimismo, en algunas instancias de impartición de justicia, algunas de las y los jueces entrevistados refirieron la necesidad de contar con espacios adecuados para desahogar diligencias en casos de víctimas en situación de vulnerabilidad, así como de contar con mayor capacitación en temas de género.

No obstante, el grupo de trabajo identificó que el Centro de Salud con Servicios Ampliados (CESSA) de Tepeaca, se encuentra diseñado para ofrecer atención primaria a la salud integral con alta capacidad resolutoria. Así, la consulta externa resulta en la canalización de las usuarias a otros servicios de psicología, estomatología, salud mental, atención obstétrica prenatal y nutrición. Desafortunadamente, se pudo observar que el personal no se encuentra sensibilizado ni capacitado para ofrecer servicios que impliquen la aplicación de la perspectiva de género o criterios en situaciones de violencia contra las mujeres.

El grupo pudo detectar casos donde la atención se apega más a los estándares de derechos humanos de las víctimas. El caso más significativo y cuya organización y atención debería replicarse en otras instancias estatales es el del Centro de Justicia para las Mujeres de Puebla capital. Se pudo observar que está integrado por servidoras y servidores públicos sensibilizados y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de manera coordinada y bajo un mismo techo a mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos, a fin de fortalecer el acceso a la justicia por medio de un proceso de autovaloración que les lleve a detener la violencia en la que viven. También ofrecen un ambiente seguro, contribuyen a la reducción de las tasas de violencia de género, familiar, sexual y de homicidios dolosos contra mujeres; fomenta el incremento de las denuncias y ayuda a reducir la impunidad favoreciendo una mayor confiabilidad en el sistema de justicia y evitando la revictimización de las personas usuarias.

En algunos casos el grupo detectó que existe una adecuada coordinación y canalización con otras instituciones. Un ejemplo de lo anterior es el Ministerio Público de San Martín Texmelucan, donde se busca explicar a las víctimas sus derechos, en la medida que el estado emocional lo permite. Para que las víctimas reciban los servicios, se les canaliza al IPM, al Instituto de Ciencias Forenses para valoración psicológica y para trabajo social, y también al IMM de San Martín Texmelucan.

Respecto a la capacitación externa, en el Hospital Integral San Martín Texmelucan se refirió que se ejecuta un programa de capacitación por parte de la Secretaría de Salud y del gobierno del estado, que incluye cursos de derechos humanos, redacción y medicina legal. Sin embargo, con base en la impresión de las personas entrevistadas, el grupo pudo observar que el hospital no fue certificado en el modelo de equidad de género ya que pasó por un proceso de ampliación y remodelación en 2013, que implicó su reapertura en diciembre de 2014, fecha desde la cual se ha implementado una estrategia de capacitación para entrar al proceso de certificaciones.

Asimismo, en el Hospital Integral San Martín Texmelucan y en el Hospital General el Norte, en Puebla capital, las personas entrevistadas señalaron que el personal que labora en dichos hospitales está capacitado en perspectiva de género. La capacitación ha consistido en pláticas dentro del hospital en diferentes temas, entre ellos la NOM 046, en la elaboración de expedientes clínicos (donde quedan plasmados los indicios de violencia) y diversos formatos, entre los que se encuentra el de aviso al MP.

El estado de Puebla señala que fue el primero en certificarse en la Modalidad Multisitios del Modelo de Equidad de Género 2003 y 2012, que permitiría transversalizar la perspectiva de género al interior del gobierno del estado para fortalecer las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, el gobierno refirió que desde 2011 se certificaban bianualmente para garantizar el cumplimiento de la política de igualdad al interior del gobierno. El grupo de trabajo estima positivas las gestiones realizadas por la entidad al respecto y lo exhorta a continuar con los procesos para la certificación de la Norma para la Igualdad y no Discriminación.

Aunado a estas carencias generales, distintas instituciones, sobre todo las agencias del MP mostraron falta de sensibilización y capacitación en materia de derechos de las mujeres. Llamó particularmente la atención del grupo el hecho de que en algunas de estas instancias de investigación el funcionariado desconociera el tipo penal de feminicidio, así como el escaso de número de casos consignados o judicializados. En opinión del grupo de trabajo, una inadecuada o descuidada diligencia en la investigación de las muertes violentas de mujeres implica una evidente falta de perspectiva de género y, desde luego, sensibilidad para atender este tipo de asuntos.

Si bien las capacitaciones para la aplicación de protocolos de investigación se refieren a la obligación de prevención y garantía, se estima pertinente comentar en este apartado que cierto personal llegó a referir la existencia de protocolos para la investigación de delitos contra las mujeres. Sin embargo se

pudo percibir un desconocimiento generalizado al respecto. Resulta indispensable mencionar en este punto que las estrategias de capacitación en materia de derechos humanos, en general, y en materia de derecho de las mujeres, en particular, deben, en todos los casos, complementarse con un componente de sensibilización.

Por otra parte, preocupa al grupo de trabajo la referencia de la organización solicitante a la información obtenida por el Grupo de Información de Reproducción Elegida (GIRE), señalando que la CEDH recibió 15 quejas por casos de violencia obstétrica en los hospitales adscritos a la Secretaría de Salud de Puebla entre los años 2013 y 2015, y que la CNDH ha emitido cuatro recomendaciones a esta entidad por casos de violencia obstétrica.

A partir de la información proporcionada por la CNDH, el grupo de trabajo pudo corroborar que el 29 de diciembre de 2015, dicho organismo emitió la recomendación 51/2015 al gobierno del estado de Puebla, por inadecuada atención médica y violencia obstétrica, en el Hospital General de Acatlán de Osorio de la Secretaría de Salud de Puebla.

En opinión del grupo de trabajo, la necesidad de capacitación es apremiante, sobre todo donde se registra un alto índice de homicidios violentos, feminicidios y desapariciones. Por ejemplo, en la región de Tepeaca se pudo observar que se trabajan los protocolos de atención pero que el personal que lo aplica no ha sido capacitado en temas coyunturales que requieren especialización, como los delitos de feminicidio, amenazas previas, órdenes de protección, violencia familiar, etc.

La capacitación debe ser permanente y considerar la estabilidad laboral según la especialización, pues se detectó que existe rotación frecuente en el personal de primer contacto con mujeres víctimas de delitos de género. Adicionalmente, se considera indispensable institucionalizar los programas de capacitación permanente para generar mecanismos de evaluación de resultados y desempeño respecto a los cursos y talleres que se imparten a fin de garantizar que éstos cumplan con su objetivo, así como focalizarlos de manera específica a las funciones particulares de atención a mujeres víctimas de violencia que realizan las y los servidores públicos en las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Igualmente, llama la atención del grupo de trabajo que diversas autoridades de procuración e impartición de justicia refirieron conciliar y mediar casos relacionados con delitos en razón de género, contrariando lo establecido en el Decreto emitido el pasado 17 de marzo de 2016 que prohíbe esta práctica. El grupo conmina al gobierno estatal a divulgar la obligatoriedad de dar cumplimiento a este instrumento entre las autoridades referidas.

Derivado de lo expuesto con anterioridad, el grupo de trabajo considera que las autoridades del estado no han cumplido adecuadamente con el deber de respetar los derechos humanos de las mujeres que se encuentran bajo su jurisdicción. Dicho incumplimiento tiene serias consecuencias respecto de la obligación de garantizar otros derechos y limita la posibilidad del estado de cumplir con sus deberes de procuración e impartición de justicia.

2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, que todas las estructuras, a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos⁵³.

⁵³ Véase Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *Op. cit.*, párr. 236.

Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres⁵⁴. El grupo de trabajo interpreta esta referencia de la jurisprudencia internacional como la necesidad de una transformación estructural, así como la asunción plena del Estado de tal obligación.

De este modo, se requiere la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren⁵⁵. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares⁵⁶.

Como consecuencia de esta obligación, el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, 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 correspondientes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación⁵⁷.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará las obligaciones específicas del estado de Puebla de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizarlos.

a. Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres⁵⁸. Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia contra las mujeres⁵⁹. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento.

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la Convención Belém do Pará la cual establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan⁶⁰.

⁵⁴ Véase [Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras](#), *Op. cit.*, párrs. 166 y 167.

⁵⁵ Véase Corte IDH, Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *Op. cit.*, párr. 243.

⁵⁶ Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *Op. cit.*, párr. 17.

⁵⁷ Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, *Op. cit.*, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *Op. cit.*, párr. 236.

⁵⁸ Véase [Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras](#), *Op. cit.*, párr. 175.

⁵⁹ Véase Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte, Alicia Elena (coords.), Modelos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 264.

⁶⁰ Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase también ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En consecuencia, 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 las mujeres. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia⁶¹.

Al respecto, la organización Todos para Todos en su solicitud, señaló que las autoridades locales no destinan el presupuesto, ni la infraestructura, recursos humanos, materiales o técnicos, para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En los últimos años, se ha asignado al IPM el 0.03% del presupuesto total anual, aproximadamente 15 millones de pesos. A lo que se suma que el presupuesto de egresos, no incluye presupuesto etiquetado para programas transversales, para la contrarrestar la violencia contra las mujeres.

Agregaron que a esto se suma que no existe un programa de adecuada contención emocional para servidoras y servidores públicos encargados de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; la falta de órganos institucionales con inclusión de la sociedad civil y familiares de las víctimas; la inexistencia de un banco de datos con información sobre casos de violencia contra las mujeres; ausencia de diagnósticos, y falta de reeducación de hombres que ejercen violencia contra las mujeres.

Finalmente, a consideración de la organización, la forma en que los medios de comunicación en el estado abordan el tema de la violencia contra las mujeres, contribuye a la reproducción de estereotipos que favorecen la desigualdad de género y la violencia, a través de la invisibilización, naturalización y justificación de la violencia ejercida en contra de las mujeres.

Por su parte, el estado reportó que cuenta con el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres en el Estado de Puebla 2011-2017, el cual se encuentra armonizado con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar de Violencia contra las Mujeres 2014-2018 del gobierno federal.

De igual forma, señaló que en el año 2015 se fortaleció el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia; la Estrategia de Reeducación para Hombres Agresores de Pareja; la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes; el Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN); el Departamento de Clínicas de Prevención y Atención del Maltrato; las ferias del empleo y bolsas de trabajo; la línea telefónica Telmujer para casos de emergencia; las IMM, así como los CDM.

Asimismo, señaló que cuenta con el Centro Estatal de Datos e Información Referente a los Casos de Violencia Contra las Mujeres (CEDA), el cual comenzó a operar en junio de 2015, y con los diagnósticos sobre la situación de los servicios de atención en materia de violencia contra las mujeres indígenas y rurales en las regiones: Tehuacán y Sierra Mixteca, así como del Valle de Atlixco y Matamoros, y el diagnóstico que permita focalizar las brechas de desigualdad de género y acoso escolar en instituciones de educación básica en el municipio de Puebla.

Al respecto, el grupo de trabajo valora los esfuerzos realizados por el estado, orientados a la prevención de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, observa que la entidad no proporcionó información sobre el impacto que estos programas han tenido en la población objetivo ni la cobertura de los mismos, por lo que se considera indispensable verificar que dichos programas cuenten con indicadores de diseño, implementación y resultado, de manera que sea posible verificar si han cumplido o no con su objetivo, y en su caso, realizar los ajustes correspondientes con perspectiva de género.

⁶¹ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *Op. cit.*, párr. 258.

En particular se observó escasez de personal experto en psicología, en el área médica, jurídica y de trabajo social, en la mayoría de las instancias que brindan atención a mujeres víctimas de violencia, así como falta de contención emocional para el personal del servicio público en estas áreas.

A partir de la visita *in situ*, el grupo de trabajo detectó que algunas de las limitantes a la atención adecuada para la prevención se deben en gran medida, a la distribución geográfica, tipo de población y falta de personal e infraestructura de las instancias municipales encargadas de atender y prevenir la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, respecto al Banco Estatal de Datos, el estado reportó que se encuentra en reingeniería, con el objetivo de consolidar y proporcionar información. Por lo tanto, resulta preocupante que no se cuente con información general de la entidad, desagregada sobre los casos de violencia contra las mujeres. El grupo de trabajo considera que esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de prevenir violaciones a derechos humanos de las mujeres y la violencia feminicida, toda vez que el hecho de no contar con cifras y estadísticas precisas en la materia, le impide adoptar las medidas preventivas y las políticas públicas adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia⁶².

Esto podría implicar que a pesar de tener conocimiento de casos en los que las mujeres habían sido víctimas de actos de violencia y éstas se encontraban en riesgo, no se tomaron las medidas necesarias para prevenir futuras agresiones⁶³. Cabe destacar que la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres es un aspecto de vital importancia de las políticas públicas estatales destinadas a romper con los abusos y maltratos que conducen a las muertes violentas de las mujeres⁶⁴.

Por otra parte, el grupo observa que no todas las instancias encargadas de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, cuentan con rutas claras de atención para intervenir en casos de violencia contra las mujeres. En particular, no se reportan protocolos para atención a mujeres víctimas de violencia para la Secretaría de Seguridad Pública o los Sistemas DIF. Al entrevistar a instancias de seguridad pública municipal, refirieron que no cuentan con protocolos para atender casos de violencia contra las mujeres, ni con capacitación al respecto.

Adicionalmente, se observó que en algunas dependencias no existen mecanismos adecuados para atender casos de reincidencia en mujeres víctimas de violencia. A consideración del grupo de trabajo, resulta indispensable crear mecanismos para atender este tipo de casos, a fin de prevenir o evitar que concluyan en violencia feminicida.

Finalmente, en torno al presupuesto el estado señaló que en la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla (publicada en 2012), se incorpora la obligación de contar con presupuestos públicos con perspectiva de género. En este sentido, en congruencia con los Principios Rectores de

⁶² Al respecto, la Recomendación General Número 9 del Comité de la CEDAW considera que “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de las mujeres en los Estados y, por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra las mujeres en su territorio”. Cfr. CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8° período de sesiones, 1989. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano “adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos”. Cfr. CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52° período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág. 4.

⁶³ Cfr. Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155, y CIDH, *Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*. Informe No 54-01, 16 de abril de 2001, párrs. 37 a 58.

⁶⁴ OACNUDH-ONU Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, Op. cit., parr. 59.

Perspectiva de Género establecidos en la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo, se incorporó la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres en el presupuesto basado en resultados. De acuerdo con el estado, para el ejercicio fiscal 2016 se destinaron \$39'515'443,092.00, lo que equivale a más del 50% del presupuesto total del estado a la “agenda de igualdad”.

Al respecto, el grupo reconoce que este tipo de acciones pueden coadyuvar a reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, siempre y cuando se garantice que en efecto, el presupuesto destinado a este fin sea aplicado con este objetivo y los programas cuenten con mecanismos de evaluación de resultados. Sin embargo, el estado no señala con precisión cuál fue el presupuesto destinado en específico para igualdad entre hombres y mujeres.

De igual manera, el grupo nota que el presupuesto asignado por el gobierno del estado al IPM, para el ejercicio fiscal 2016, es de \$16'046,307.00, lo que implica que es apenas un 3.3% superior al presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2015 (\$15'528,385.00). De este modo, a pesar de que Puebla ocupa el quinto lugar a nivel nacional con mayor población, el IPM se encuentra entre los diez mecanismos para el adelanto de las mujeres con menor presupuesto.

En este sentido, se exhorta al estado a fortalecer a todas las instancias encargadas de atender a las mujeres víctimas de violencia, de manera que cuenten con la infraestructura, recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con sus atribuciones.

b. Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. Por tal razón, el cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado movilicen todos los medios disponibles en el ámbito de sus competencias para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra con el propósito de identificar, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas⁶⁵.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser de resultado, ha de ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa⁶⁶. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que ésta se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, el deslinde de responsabilidades y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de las personas responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a la libertad personal en un contexto de violencia general en su contra⁶⁷.

⁶⁵ Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit, párr. 177.

⁶⁶ Véase Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

⁶⁷ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit, párrafos 290 y 293.

En este sentido, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades y capacidades necesarias para que realicen su labor con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género a fin de evitar sesgos en la investigación generados por prejuicios, estereotipos y discriminación de género. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos⁶⁸.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces⁶⁹.

De acuerdo con la organización Todos para Todos las mujeres violentadas y sus familiares tienen que “batallar” para sacar su turno en la única Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales ubicada en la capital, a siete horas de distancia de algunos municipios de la entidad.

Durante la visita *in situ*, el 28 de abril de 2016, la FGJ anunció la creación de una Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Género. Hasta ese día los homicidios, tanto de hombres como de mujeres eran investigados por las Fiscalías de Investigación Regional y Metropolitana. Sin embargo, a partir de ese día la Fiscalía Especial de Investigación en Delitos de Género investiga los delitos de feminicidios, las tentativas de feminicidio y los crímenes de odio (cometidos contra personas de la población LGBTTTI). A esto debe sumársele que la entidad federativa cuenta con un Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio el cual fue publicado el 18 de diciembre de 2015, ello en razón de que el delito de feminicidio se tipificó en Puebla en diciembre de 2012, pero hasta julio de 2015 se reformó para armonizarlo con el tipo penal federal y en octubre de 2015 se incrementó la pena en caso de que la víctima estuviera embarazada.

Sin embargo, no es suficiente que la entidad federativa cuente con normas e instituciones para responder a la violencia feminicida sino que es necesario que éstas sean aplicadas y utilizadas adecuadamente por las y los operadores del sistema de justicia, por lo que es necesario evaluar el cumplimiento del Estado de su deber de actuar con la debida diligencia estricta, en los casos de violencia contra las mujeres.

Es por ello que este análisis se centrará en determinar el cumplimiento de este deber en los casos de feminicidio y homicidios dolosos de mujeres en el estado de Puebla, pero además en relación a casos de violencia sexual, trata de personas, desaparición de mujeres como manifestaciones de la violencia de género grave, además del estudio de los casos de violencia familiar, en el entendido de que el feminicidio suele ser en nuestro país la conclusión de un ciclo de violencia que comienza en el hogar.

De acuerdo a la información proporcionada por la FGE⁷⁰, el número de homicidios dolosos de mujeres se mantuvo constante de 2009 a 2013. Por su parte, el año 2014 registró una baja considerable en el número de casos (de 74 a 38), es decir una disminución del 50%. Sin embargo, de

⁶⁸ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *Op. cit.*, párr. 455.

⁶⁹ *Ídem*.

⁷⁰ Cifra considerando la respuesta del cuestionario remitido al estado.

2014 a 2015 se registró un alza considerable en el número de casos al pasar de 38 a 57, es decir en un incremento del 50% respecto del año anterior.

Municipio	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Homicidio dolosos	58	64	79	69	74	38	57	9	448
Feminicidio	N/A	N/A	N/A	N/A	14	7	37	21	79
Total	58	64	79	69	88	45	94	30	527

En este orden de ideas durante los años 2013 y 2014 el número de casos tipificados como feminicidios correspondía al 18% de los casos tipificados como homicidios dolosos de mujeres. No obstante lo anterior, para el año 2015 tal tendencia se modificó considerablemente, ya que en este año los casos de feminicidio representaron el 64.9% de los casos de homicidios dolosos.

Durante el periodo comprendido entre enero de 2015 y marzo de 2016, el mayor número de casos de homicidios dolosos y feminicidios se concentraron en el municipio de Puebla.

De la información proporcionada por el estado, se desprende que la mayoría de víctimas son mujeres jóvenes, cuya edad oscila entre los 20 y 30 años y la causa de la muerte es por medios que implican un ataque directo contra el cuerpo de las mujeres (asfixia por estrangulamiento o traumatismos); si bien hasta el último año no existía un patrón de agresiones sexuales en los casos, sí hay una constante de que en la mayoría de los casos el agresor era la pareja sentimental de la víctima.

Los casos de feminicidio se comenzaron a reportar a partir de su tipificación en diciembre de 2012, por lo que en 2013 se registraron 15 casos respecto de los cuales el 60% ya fue consignado, lo cual representa un cambio en la dinámica registrada en otros años y en relación al propio delito de homicidio doloso. Todos estos casos corresponden al área metropolitana del estado de Puebla, en el 40% de los casos el victimario fue su pareja sentimental⁷¹.

De los nueve casos de asesinatos de mujeres reportados para el año 2014, sólo tres casos fueron clasificados como feminicidios por tipo penal (33.3%). Cabe señalar que en los tres casos el victimario fue la pareja sentimental.

Durante el año 2015 se registraron 94 casos de homicidios dolosos de mujeres de los cuales sólo 37 fueron calificados como feminicidios (39.3%) y 57 como homicidios dolosos (60.6%). Respecto a los feminicidios cabe destacar que al igual que la dinámica identificada para el 2013 en relación a los casos de feminicidios, durante 2015 el 56.7% de los casos correspondientes a feminicidios ya fueron consignados y uno más ya tiene sentencia. El 37.8% de las víctimas de feminicidio tenían entre 20 y 30 años, tres niñas y cuatro adultas mayores.

En contraste con lo anterior, de los casos de homicidio doloso registrados durante 2014 sólo el 9.4% ha sido consignado. Por otra parte, el 22.64% de las víctimas eran personas adultas mayores.

Al respecto, cabe destacar que dentro de los casos reportados durante 2015 se identifican cuatro casos que fueron calificados como “posible suicidios”. Sin embargo, el rango de las edades de las víctimas se ubica entre los 20 y 30 años y la causa de muerte en dos de ellos corresponde a asfixia.

De enero a marzo de 2016, se han registrado 30 casos de muertes violentas de mujeres (los cuales fueron calificados 21 feminicidios y nueve homicidios dolosos). En relación a los feminicidios cabe destacar que el 61% se encuentra en trámite, mientras que seis casos ya fueron consignados y dos

⁷¹ La información que es en este apartado se presenta, deriva de la información presentada por el estado de Puebla, en atención a la solicitud realizada por Conavim.

más ya tienen sentencia. En el 83% de los casos consignados el victimario fue la pareja sentimental de la víctima. Por otra parte, se identifica un patrón de agresiones caracterizado por violencia sexual, asfixia y traumatismos.

Desde la tipificación del feminicidio en la entidad de Puebla se han cometido 257 homicidios dolosos de mujeres, de los cuales sólo 79 (el 30.7%) de los casos han sido calificados como feminicidio.

De este total de casos de feminicidio en 45 de ellos se ha ejercitado acción penal (56.9%), pero sólo en tres casos se ha obtenido sentencia (3.7%), las cuales han sido condenatorias.

En este sentido, el grupo de trabajo identifica dos obstáculos principales para el pleno cumplimiento del deber de garantía frente a la violencia feminicida: el inadecuado diseño normativo, y la falta de capacidad institucional para responder frente a la violencia de género. Ello aunado a un contexto geográfico y cultural complejo donde las distancias dificultan los tiempos de respuesta y en el que la violencia contra las mujeres está normalizada.

De acuerdo con las cifras oficiales —contrastadas con las de las organizaciones de la sociedad civil—, con el tipo penal vigente del año 2013 hasta julio de 2015 muy pocos casos de muertes violentas de mujeres pudieron ser calificados como feminicidios, debido a la confusa redacción de la norma y a la falta de mecanismos de aplicación y capacitación respecto de esta conducta que presentaba enfoques novedosos para el derecho penal como lo es la llamada “razón de género” del delito.

Desde la reforma al tipo penal, si bien éste se trató de armonizar con el modelo normativo óptimo adoptado por el Código Penal Federal, la norma de la entidad federativa contiene aún elementos que requieren de una valoración subjetiva cuya comprobación conforme a las normas del derecho penal en el sistema acusatorio resultan casi imposibles.

Si bien es cierto que el porcentaje de casos de mujeres calificados como feminicidios ha aumentado desde julio de 2015 a la fecha esto aún no se ha traducido en sentencias condenatorias por este delito.

De conformidad con información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado (en adelante, TSJE) durante la vista *in situ*, en materia de feminicidio, al ser un delito de reciente tipificación, aún no ha permeado en la cultura jurídica del estado, lo que se traduce en fallas en la integración de la acusación por parte del MP, ya sea en la argumentación de las causales de género o en la presentación de la evidencia, así como en el nexo causal de razonar las hipótesis normativas y relacionarlas con el acervo probatorio. Esto ha llevado a que las juezas y los jueces tengan que reclasificar los delitos por homicidios calificados para evitar la impunidad, sin vulnerar los derechos de las personas imputadas.

Esto contrasta con la existencia de Protocolos de Investigación con los que cuenta la FGJ. Cabe señalar que del análisis del Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio del Estado de Puebla, realizado por el grupo de trabajo, se advierte que si bien éste tiene un sustento normativo y teórico adecuado, falla en proporcionar elementos al personal ministerial para acreditar las llamadas razones de género del tipo penal, ya que no proporciona herramientas que las expliquen a detalle y auxilien en la manera de vincularlas con datos de prueba. Asimismo, tampoco explica la forma de relacionar y presentar la evidencia para la elaboración de una teoría del caso, además de no contener un apartado respecto al contenido esencial de la acusación en términos de lo exigido por el Código Nacional de Procedimientos Penales; estos son elementos indispensables bajo la dinámica del sistema penal acusatorio que tendrá plena vigencia en el Estado.

Ello aunado a que la misma institución no ha recibido capacitación formal sobre la aplicación de este y los demás Protocolos con que cuentan para la investigación ministerial con perspectiva de género

—situación reconocida por su propio personal durante la visita *in situ*—, así como en técnicas especiales de actuación (investigación y litigación) para este tipo de casos.

Si bien, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas —en su mayoría—, reconocen capacidad técnica, sensibilidad y voluntad de las personas titulares de la Fiscalía en la atención de los casos y en su interacción con las víctimas; consideran que esta actuación no se reproduce por parte del grueso del personal operativo, lo cual redundaría en un obstáculo para la garantía del derecho de acceso a la justicia.

Aunado a ello, conforme a lo observado por el grupo de trabajo las condiciones de acceso a la justicia en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla y los demás municipios del estado son muy diferentes en cuanto a instalaciones, capacitación y sensibilización del personal, cargas de trabajo y capital material y humano, quedando para la Fiscalía Regional un importante margen de mejora.

En el marco de las visitas *in situ*, el grupo de trabajo observa que algunas de las autoridades entrevistadas reconocieron que no cuentan con el personal suficiente para atender las denuncias que se presentan por violencia contra las mujeres. El grupo de trabajo considera preocupante que algunas de las instancias encargadas de la atención y procuración de justicia no cuenten con la infraestructura de recursos humanos y materiales suficientes para brindar los servicios adecuados debido a que carecen de espacios privados y de personal especializado en las diferentes áreas necesarias para brindar una atención integral, lo que a consideración del grupo de trabajo, incide en la calidad de la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia.

En esa lógica, se pudo observar que en algunas instituciones el personal que opera es limitado. Por ejemplo, en el MP de Izúcar de Matamoros, el cargo de MP orientador y MP investigador recaen en una sola persona. Asimismo, en Tepeaca existe un MP con un auxiliar para toda la región.

Algunas y algunos de los agentes del MP entrevistados, refirieron tener centenares de expedientes a su cargo. En particular en Tepeaca y Tehuacán las instancias que brindan acompañamiento a mujeres víctimas de violencia, refirieron que cuando acompañan a una víctima a interponer la denuncia, son largas las horas de espera para que puedan ser atendidas por la excesiva carga de trabajo en las agencias, situación que fue corroborada por el grupo de trabajo.

Asimismo, existe un vínculo relevante entre aquellos asuntos que son investigados en forma diligente y sus posibilidades de obtener sanción a los responsables. De acuerdo con la información proporcionada a este grupo de trabajo por la FGJ los asuntos relacionados con homicidios dolosos de mujeres y feminicidios en los que se ejerció acción penal, la mayoría estuvieron en etapa de investigación menos de un año⁷². Un importante número de casos fueron consignados estando la

⁷² Patrón: el número de consignaciones por el delito de homicidios dolosos de mujeres se ha mantenido entre el 20 y 30% de los casos, salvo las fluctuaciones de 2010 y 2011. En el 2009 se registraron 17 casos respecto de los cuales el 52.94% se encuentra en trámite, el 29.4 ya fue consignado, 2 casos fueron archivados y un caso sin información. En este año se registró una constante respecto a la dilación de los casos, ya que la mayoría de casos fueron consignados o remitidos después de 5 o más años (2015-2016). En el 2010 se registraron 22 casos respecto de los cuales el 50% se encuentra en trámite, el 40.90% ya fue consignado, 1 caso fue archivo 1 uno más fue reportado sin información. Cabe destacar que se identifica una pequeña constante en cuanto al tiempo para llevar a cabo el ejercicio de la acción penal el cual osciló de 1 a 3 días. En el 2011 se registraron 28 casos respecto de los cuales el 71.42% se encuentra en trámite, el 17.85 % ya fue consignado y 3 casos fueron archivados (1 de ellos por muerte del agresor). Cabe destacar que de los casos consignados en este año, sólo en uno de ellos las autoridades tardaron 4 años en llevar a cabo la consignación mientras que en los demás casos la consignación se llevó a cabo durante los primeros 4 días y máximo a los 3 meses. Aunado a lo anterior destaca el dato relativo a que el 32% de los casos las víctimas eran amas de casa. En el 2012 se registraron 26 casos respecto de los cuales el 73% se encuentra en trámite, el 19.23% ya fue consignado y 3 casos fueron archivados. De los casos consignados (5) el tiempo mínimo para la consignación fueron 2 días y el máximo registrado 2 años y medio. El 34% de las mujeres asesinadas eran amas de casa. En el 2013 se registraron 39 casos respecto de los cuales el 71.79% se encuentra en trámite, el 20.51% ya fue consignado, y 2 casos fueron archivados. El 43.5% de las mujeres asesinadas eran amas de casa. Por último, cabe destacar que la Procuraduría en la mayoría de casos no identifica o reporta el vínculo entre la víctima y su agresor. En el 2014 se registraron 40 casos respecto de los cuales el 70% se encuentra en trámite, el 22.5% ya fueron consignados, 1 caso fue archivo y en un caso ya se emitió la

persona imputada detenida en flagrancia, lo que implica que las acciones de investigación fueron apenas las mínimas indispensables.

Por su parte, de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo tanto a autoridades como a organizaciones de la sociedad civil se identificó un vacío en la adopción de procedimientos con perspectiva de género y derechos humanos por parte de las policías tanto estatal como municipales, las cuáles a la fecha no cuentan con Unidades para la Atención de la Violencia contra las Mujeres o personal capacitado especialmente en esta temática (salvo contadas excepciones) ni procedimientos especiales para ello.

Tanto autoridades como organizaciones de la sociedad civil coinciden en que en algunos casos las violaciones al debido proceso son cometidas por la policía; como ejemplo está el caso de una mujer víctima de feminicidio, del que tuvo conocimiento el grupo de trabajo a través de la *visita in situ*, en que el proceso en contra de las personas probables responsables se desvirtuó debido a la determinación del Poder Judicial de la Federación de la existencia de tortura por parte de los agentes policiales. Este caso, es una muestra de que sólo se garantizan los derechos de las víctimas si se respeta el debido proceso, respetando los derechos de las personas imputadas.

El grupo considera importante tener en cuenta que en el sistema de justicia acusatoria la policía será la autoridad primera respondiente en muchos casos, por lo que además de la capacitación y procedimientos que deberá tener en esta materia, la misma debe estar complementada con la correspondiente capacitación para los casos de mujeres víctimas de violencia y el respeto de los derechos humanos de las personas victimarias.

A su vez, existe un déficit importante de casos sentenciados como feminicidio en Puebla. Cuando se trata de un acto que vulnera los derechos humanos, el combate a la impunidad por parte del Estado no queda satisfecho con que se imponga una sanción a los responsables, sino que esta debe ser adecuada, es decir, debe corresponder y ser proporcional al daño causado. La existencia del tipo penal de feminicidio además de castigar en forma diferenciada conforme a los bienes jurídicos vulnerados por el delito, tiene la finalidad de visibilizar la violencia diferenciada que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo.

En este sentido, a casi cuatro años de la adopción del tipo penal sólo hay tres sentencias condenatorias de feminicidio, a pesar de que en ese período han sido asesinadas 257 mujeres. Esto puede implicar tanto incapacidad del MP de presentar acusaciones sólidas por este delito como resistencia del Poder Judicial de adoptar este tipo penal y conceptualizarlo como un fenómeno jurídico diferente del homicidio. Corregir esta situación pasa por el diseño normativo adecuado sumado a capacitación de los actores del sistema de justicia y la aplicación de procedimientos sencillos, claros y adecuados con el estándar más alto en materia de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, es menester hacer un breve recuento de la actuación del Estado en otros delitos vinculados con la violencia feminicida.

En los casos de violencia familiar la constante es la impunidad⁷³. Un promedio del 12% de los casos es consignado ante las autoridades judiciales. Se sigue reconociendo la posibilidad de conciliar y otorgar el perdón en este tipo de delitos, a pesar de las prohibiciones legales expresas. Sólo de enero a

sentencia. Cabe destacar que el tiempo mínimo registrado para ejercer la acción penal es 2 días y el máximo 1 año 7 meses. El 35% de las víctimas eran amas de casa. En el 2015 se registraron 57 casos respecto de los cuales el 70.17% se encuentra en trámite, el 22.80% ya fueron consignados. Cabe destacar que de los casos que ya fueron consignados ninguno tardó más de un año para que se ejerciera acción penal. En lo que va del 2016 se han registrado 12 casos respecto de los cuales el 91.66% se encuentra en trámite y no se cuenta con información respecto a 1 más.

⁷³ La información sobre los delitos de violencia familiar, delitos sexuales y desapariciones, se obtuvo de los anexos proporcionados por la Fiscalía General de Justicia del Estado.

marzo de 2016 se reportan 691 casos respecto de los cuales destaca lo siguiente: 532 se encuentran en trámite 76.9%; 135 casos fueron archivados; 18 casos se archivaron por perdón; seis casos consignados. Las modalidades de violencia registradas para todos los casos son física y psicológica. Además, en 583 casos el agresor de la víctima es la pareja o ex pareja sentimental (84.7% de la totalidad de casos).

Es posible visibilizar que el número de casos de violencia familiar ha ido en aumento durante el periodo comprendido entre 2009 y 2016. Frente a lo anterior, cabe destacar que el número de casos registrados a lo largo de 2015 es tres veces mayor al registrado para el año 2009. Bajo esta misma tendencia, en lo que va del año 2016 (enero a marzo) se han registrado 691 casos. Al respecto, cabe precisar que el aumento en el número de casos no significa necesariamente el aumento en la magnitud de la problemática, sino la visibilización de un número mayor de casos⁷⁴.

El número de casos de violencia familiar registrados en el periodo bajo análisis se ha mantenido constante, salvo en el año 2010 en el que se registró un aumento de casi 600%, sin embargo el porcentaje de casos archivados fue del 72%. Respecto al seguimiento y atención de los casos se identifica que, al igual que en el tratamiento del delito de violencia familiar, se archiva un número mayor de casos de los que se consignan. Aunado a lo anterior, preocupa el registro de 129 casos que continúan en trámite, siete de ellos desde el 2010.

Por otra parte, preocupa que la mayoría de casos se archivan frente a la presencia de un obstáculo material insuperable, o aún más grave debido a que se le otorga el perdón al ofendido, lo cual configura una constante desde el año 2009.

En casos de violación sexual las cifras no son mucho mejores. Tan sólo este año se han denunciado 68 casos de violación; sólo uno de ellos ha sido consignado ante las autoridades judiciales⁷⁵. El número de registro presentó un incremento considerable para el año 2014, sin embargo tal tendencia se revirtió para el siguiente año con un reducción del 400% de los casos. Bajo esta tendencia, de enero a marzo de 2016 sólo se han registrado nueve casos. En cuanto al tratamiento de los casos cabe destacar que durante el año 2011 sólo se consignaron el 1.9% de los casos. Por otra parte, de los casos registrados a lo largo de 2014, el 15% se archivó frente al otorgamiento de perdón por parte del ofendido. Respecto a lo anterior, preocupa el mensaje permisivo que se manda ante este tipo de tratamiento, incluso de la posible invisibilización de esquemas agudos de violencia contra la mujer que impidan la denuncia de agresiones.

El número de casos registrados frente a la comisión de delitos catalogados como otros delitos sexuales es considerablemente menor a las magnitudes que concentran los delitos de violencia familiar y violación en cualquiera de sus distintas modalidades. En el caso del tipo penal correspondiente al acoso sexual se identifica que su registro se ha mantenido constante a lo largo de los últimos tres años. Por otra parte, destaca el hecho de que el porcentaje de casos archivados oscila entre el 70% y

⁷⁴ **2009** se registraron 702 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 183 fueron consignados o “determinados”, preocupa al grupo el número de casos archivados por prescripción, obstáculo insuperable y perdón (471). **2010**: 798 casos, de los cuales 546 fueron archivadas por atipicidad, perdón y obstáculo material insuperable; 243 fueron consignadas, y 9 continúan en trámite. **2011**: 1187 casos, 191 consignadas; 27 se encuentran en trámite (integración, remitidas a otra mesa); 946 casos fueron archivados por obstáculo material insuperable. **2012**: 1888 casos, 1470 casos archivados por atipicidad obstáculo material insuperable o prescripción; 281 casos fueron consignados; 130 casos que siguen en trámite. **2013**: 2134 casos, 39 casos continúan en trámite; 1843 fueron archivados. **2014**: 1956 casos, 1639 casos archivados; 170 consignadas. **2015**: 2685 casos, archivadas 1869 y 40 casos consignados.

⁷⁵ **2009**: 22 casos, 6 casos archivados por prescripción y obstáculo insuperable, 11 consignadas y/o determinadas , 4 archivadas por atipicidad **2010**: 129 casos, 93 archivados por perdón del ofendido, prescripción, atipicidad y obstáculo material insuperable , 29 consignadas o determinadas, 7 continúan en trámite **2011**: 211 casos, de los cuales 169 fueron archivados, 42 consignadas y/o determinadas **2012**: 234 casos, 183 casos, 37 casos consignados, 54 casos archivados **2013**: 260 casos, 192 casos archivados **2014**: 213 casos, 146 casos archivados, 43 casos consignados, 24 casos que continúan en trámite **2015**: 241 casos, 124 casos archivados, 19 casos consignados, 98 casos en trámite

90% de los casos. En contraste con lo anterior, el porcentaje más alto de casos consignados se ubica en el 15%.

Frente al delito de corrupción de menores destaca y preocupa la presencia de casos que continúan en trámite desde el 2009. Por otra parte, cabe destacar la disminución en el número de casos que han sido archivados a partir del 2013.

Finalmente, preocupa al grupo de trabajo la falta de información en relación al delito de prostitución de menores, ya que para los años 2011, 2012, 2013 y lo que va del 2016 no se cuenta con información alguna. Aunado a lo anterior, de los dos casos registrados a lo largo de 2015 uno fue archivado frente a la presencia de un obstáculo material insuperable y el otro continua en trámite. Frente a lo antes expuesto, cabe señalar que la poca incidencia en el número de casos o registros en ningún momento puede traducirse en la falta de escrutinio estricto en la investigación o en el otorgamiento de cierta soltura frente a su tratamiento.

Adicionalmente, deben destacarse buenas prácticas en el ámbito de la investigación de los delitos de trata de personas y localización de mujeres desaparecidas. El personal de estas agencias investigadoras fue señalado tanto por víctimas como por organizaciones de la sociedad civil como competente y sensible a la problemática de las víctimas.

En materia de desapariciones de mujeres la gran mayoría de los reportes concluyen con la localización de las personas. Sin embargo, más de un centenar de niñas y mujeres ausentes de 2009 a la fecha no han sido localizadas o su búsqueda ha sido reportada “en trámite”. La agencia especializada tiene un Protocolo de Actuación que cumple con los estándares de la materia, no obstante está integrada por sólo dos personas que tienen 191 casos asignados a la fecha, por lo que el grupo considera necesario el fortalecimiento de dicha agencia.

En materia de trata de personas ha habido un incremento significativo de la denuncia y la sanción del delito de 2012 a la fecha. Tan sólo el año pasado hubo 20 sentencias condenatorias por este delito. Este es un tema que debe tenerse en la mira ya que la entidad federativa es parte del llamado “corredor de trata de personas” del país, señalado por los informes de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la CNDH. A su vez las víctimas identificadas corresponden al grupo etario de niñas entre 12 y 18 años de edad. Es de destacarse que la FGJ no cuenta con un Protocolo de investigación del delito de trata de personas y los delitos de explotación contemplados por la Ley General.

Finalmente, el grupo de trabajo considera que debe atenderse la calificación de los homicidios de mujeres como feminicidio, fortalecerse las acusaciones por este crimen, garantizar a las víctimas una sanción adecuada a los perpetradores y una reparación integral del daño; las policías deben profesionalizarse y fortalecerse en su calidad de primeras respondientes e investigadoras del delito; se tienen que tomar acciones enérgicas para frenar los ciclos de violencia en el ámbito doméstico y no debe dejar de ponerse atención en la vulnerabilidad de niñas y mujeres de la entidad de ser víctimas del delito de trata de personas.

c. Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos

La CPEUM, en el tercer párrafo de su artículo 1o., establece que el Estado tiene la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos, la cual implica que tanto las víctimas de estas violaciones como las víctimas del delito tienen derecho a la reparación integral de los daños que hayan sufrido. Cabe señalar que la obligación de reparar encuentra un importante desarrollo en el derecho interno a partir de la *Ley General de Víctimas*.

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados⁷⁶. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo⁷⁷.

La reparación del daño a las víctimas es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de las personas, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios. El daño causado es el que determina la indemnización. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado, de manera que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. No se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima. Sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada⁷⁸.

En el marco del derecho a la reparación integral del daño, esto se reduce a la victimología asistencial a las mujeres víctimas del delito, pues esta se ha concentrado en atención psicológica y pago de gastos funerarios por parte de la FGJ sin que se hayan establecido mecanismos más amplios, en términos de la Ley General de Víctimas. Conforme a la información recabada por este grupo de trabajo, tanto documental como en la vista *in situ* no es común que el MP solicite en los casos de feminicidio medidas para una reparación integral, sus requerimientos únicamente suelen concretarse en pedir una indemnización por daño moral. No obstante lo anterior, se nos informó que personal judicial concede reparación del daño material y moral con fundamento en la Ley General de Víctimas, considerando la naturaleza de la acción, las condiciones del sujeto y los medios empleados. Aun así, no ha habido casos en que se dicte reparación subsidiaria por parte del Estado.

Sin embargo, el grupo no tiene conocimiento de algún caso en que se hayan dictado medidas de reparación integral. El Protocolo de Actuación de la FGJ en casos de feminicidio no cuenta con un apartado respecto de la solicitud de reparación del daño. La reparación del daño es uno de los tres objetivos del proceso, sin ésta la acción de la justicia está incompleta. En este sentido el grupo de trabajo considera que esta es una de las principales tareas pendientes respecto de la obligación de garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia en Puebla.

3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el estado impida que autoridades o actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los

⁷⁶ Véase CEDAW, Recomendación General N°28, *Op. cit.*, párr. 32.

⁷⁷ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”), *Op. cit.*, párr. 450.

⁷⁸ Tesis 2001626. 1a. CXC/2012 (10a.). DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México, Libro XII, Septiembre de 2012, Pág. 502.

hombres⁷⁹.

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985, de la cual México es firmante, establece en su artículo 6 inciso d, que: “*Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia*”.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en su artículo 7 inciso f, establece que: “*los Estados Partes [...] convienen en [...] establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que ha sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección [...]*”.

Por su parte, el estado mexicano en el artículo 27 de la Ley General de Acceso establece las órdenes de protección como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, son personalísimas e intransferibles y podrán ser de emergencia, preventivas y de naturaleza civil. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

En el estado de Puebla, es hasta noviembre de 2007 que se publica en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Acceso Local, definiendo en su artículo 27 a las órdenes de protección como actos de urgente cumplimiento en función del interés de la ofendida, de carácter precautorias y cautelares. Se decretarán inmediatamente después de que la autoridad competente conozca de probables hechos constitutivos de violencia contra las mujeres. Las órdenes podrán ser de emergencia y preventivas.

A pesar que las órdenes de protección son reconocidas como una buena práctica a nivel internacional por ser un medio a través del cual se permite garantizar la seguridad de la víctima por el tiempo en el que se encuentra en proceso legal su situación, y a pesar de encontrarse dentro del marco nacional y estatal que rige el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el estado de Puebla el uso de estas órdenes es mínimo.

El estado informó que en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, de 2015 a la fecha se dictaron 31 órdenes de protección a personas del género femenino: 18 en Alatriste (Chignahuapan), once en Puebla y dos en Tlatlauquitepec. Del mismo modo, 18 se dictaron por tiempo indefinido; diez por un tiempo mayor a 72 horas y tres menores a 72 horas.

Respecto a la naturaleza de las medidas, diez fueron de naturaleza preventiva, tres fueron de emergencia y 18 de “otro tipo”. Sin embargo, no existe información sobre el seguimiento a la implementación de estas que permita observar si cumplieron con el objetivo deseado.

Asimismo, el estado informó que la FGJ emitió 381 órdenes de protección del año 2013 al 2016, de las cuales 353 fueron de naturaleza urgente, y 28 de naturaleza preventivas, todas por un periodo de 72 horas, con excepción de una que tuvo una duración de 15 días.

En el marco de las visitas *in situ*, el grupo observó que existe un desconocimiento sobre las órdenes de protección, a pesar de los esfuerzos por parte del IPM, quien en conjunto con el Gobierno Federal elaboraron el Protocolo para la Aplicación de las Órdenes de Protección para Víctimas de Violencia en el Estado de Puebla, con el objeto de promover y difundir esta herramienta.

⁷⁹ Cfr. CEDAW. Recomendación General N° 28, *Op. cit.*, párr.9.

A lo anterior, se suma una desaprobación por parte de las autoridades competentes en el tema, quienes durante las entrevistas realizadas por el Grupo de Trabajo, manifestaron su tendencia por la mediación para atender la violencia contra las mujeres, evidenciando así la falta de criterio y perspectiva de género en la atención y protección a mujeres víctimas de violencia.

La dificultad para que se dicten las órdenes de protección en los casos de mujeres víctimas de violencia, se presenta aun cuando son acompañadas de instituciones como el IPM o el sistema DIF.

Se pudo observar durante las visitas *in situ* que los hechos violentos contra las mujeres no son aislados, sino constantes, por lo que es importante la intervención del estado en la atención y prevención de la violencia; estableciendo políticas públicas, medidas de atención y mecanismos para la erradicación, sensibilización, conciencia social y apoyo a las mujeres en situación de violencia.

Las órdenes de protección permiten ser esos mecanismos para hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres en situación de vulnerabilidad, por ello es importante el uso de este tipo de medidas bajo ciertos criterios y propuestas de mejora a su implementación.

4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres

La obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación⁸⁰. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos⁸¹.

En este sentido, la obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos de las mujeres no consiste únicamente en darlos a conocer a la población, sino en emprender las campañas necesarias y constantes tanto al interior de las instituciones del estado, como al exterior con la población en general, y que se transversalice la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en las estructuras de comunicación del estado para que se cumpla el objetivo de eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres.

Al respecto, la organización Todos para Todos, señaló que no se ha implementado en la entidad una eficiente campaña de comunicación que contenga información de las medidas de seguridad personal de las mujeres y los teléfonos para llamar en casos de emergencia. Agregó que las campañas implementadas, no tienen difusión adecuada, ni perspectiva de género, que muestren a la mujer como sujeta de derechos. Tampoco han tenido alcance estatal, permanencia, ni evaluación de resultados o impacto. Asimismo, resaltó que las campañas no han incluido mensajes focalizados a los diversos grupos de población y que en su diseño no han participado especialistas en la materia.

El gobierno del estado de Puebla señaló que, específicamente en los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Atlixco, Tecamachalco, Tehuacán, Izúcar de Matamoros,

⁸⁰ Véase Corte IDH, *Caso Yatama Vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

⁸¹ Véase Serrano Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” en Ferrer Mac- Gregor Poisot, Eduardo et. al. (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

Huauchinango, Huejotzingo, San Martín Texmelucan, Tecali de Herrera, Teziután, Tepexi de Rodríguez, Cuautlancingo, Acajete, Ajalpan, Amozoc, Calpan, Coronango, Chiautla de Tapia, Hueytamalco, Palmar de Bravo, San Salvador El Seco, Santiago Miahuatlán, Chietla, Almecatla, Tlaltenango, Tepeaca y Tlaola, realizó acciones de difusión y promoción de derechos humanos de las mujeres. La cobertura de dichas campañas se realizó a nivel municipal. A nivel estatal únicamente se realizaron algunas acciones de difusión de la Secretaría de Educación Pública. Dichas acciones de difusión comprenden módulos de orientación, carteles, folletos, micro talleres, manuales, pláticas, spots, programas de radio, concursos y *suvenirs*.

De 2012 a marzo de 2016, el IPM realizó las siguientes acciones de difusión: “Campaña para Promover la Denuncia de Violencia Comunitaria contra las Mujeres en mercados públicos”; “Campaña para Promover la Denuncia de Violencia Comunitaria y de Prevención de Violencia en el Noviazgo en bares”; “Campaña de Prevención de la Violencia Comunitaria en el Transporte Público”; “Campaña para Promover la Denuncia por Violencia Comunitaria”; “Campaña de Promoción de la Denuncia por Violencia Comunitaria contra las Mujeres en bares”; “Primer Concurso de Cortometrajes dirigido a las y los estudiantes universitarios”; “Campaña para Prevenir y Denunciar la Violencia Comunitaria contra las Mujeres en el Transporte Público”; “Campaña para la Difusión de los Servicios de Atención”; “Campaña para Difundir los Servicios de Telmujer 066”; “Segundo Concurso de Cortometrajes”; “Prevención de la Violencia Comunitaria en el Transporte Público a través de la Estrategia de Sensibilización e Información”; la transmisión de 27 programas de radio “Mujeres Poblanas”; la retransmisión de la radionovela “Valientes y Valiosas, así somos las mujeres”, así como la campaña “Deja de Guardar el Secreto”, cuyo objetivo es prevenir cualquier forma de violencia contra las mujeres.

La cobertura de todas estas acciones fue municipal. No se especificó la duración de las mismas, únicamente se mencionó el año en que se realizaron.

El estado también reportó otras campañas realizadas por instituciones como son la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, Defensoría Pública, Puebla Comunicaciones, TSJE, FGJ, Secretaría de Educación Pública, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Salud y Sistema Estatal DIF.

Si bien la mayoría de las actividades de promoción las ha realizado el IPM, el grupo de trabajo reconoce que algunas instituciones del gobierno de Puebla se han coordinado con dicho Instituto para realizar acciones de promoción de los derechos de las mujeres. Sin embargo, considera que se debe incrementar la coordinación para que se realicen campañas de manera conjunta con todas las dependencias encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Asimismo, de la temática de las campañas de difusión se observa que se dirigen principalmente a dar a conocer el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, promover la denuncia y la difusión de los servicios de atención que brinda el IPM. No obstante, para fortalecerlas, deben ir acompañadas de mensajes que consideren las necesidades y problemática de las mujeres del estado de Puebla, incluyendo a las mujeres indígenas, migrantes, trabajadoras sexuales, adultas mayores, con discapacidad y a las que pertenezcan a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad.

El ámbito de la educación es pieza clave para incidir en la consolidación de una cultura en la que se garantice y ejerza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia con base en los principios de igualdad y no discriminación. En ese sentido, el grupo de trabajo reconoce que el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Educación Pública, haya diseñado los Manuales para la incorporación de la perspectiva de género en la educación básica, media superior y superior y que el IPM haya diseñado e implementado campañas con los temas de la violencia de pareja y nuevas masculinidades involucrando a estudiantes universitarios, ya que estas acciones ayudan a educar a las nuevas

generaciones en una cultura de la no violencia, libre de estereotipos, transformando los patrones culturales y la enseñanza a niñas, niños y adolescentes a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla. Sin embargo, considera que estas campañas requieren de un continuo monitoreo, seguimiento y evaluación.

Por lo que se refiere a las actividades de promoción de los derechos humanos de las mujeres al interior de las instituciones del gobierno del estado, en las visitas *in situ* se observó que muchas de ellas (juzgados y MP, principalmente) no cuentan con carteles, trípticos u otro medio que brinde a la población usuaria, así como a las y los servidores públicos, información sobre los derechos humanos de las mujeres. El grupo de trabajo considera que se deben diseñar e implementar campañas de difusión al interior de las instituciones, con la finalidad de promover una cultura de respeto a los derechos humanos. Con el objetivo de empoderar a las mujeres se deben hacer campañas de difusión dentro de las instalaciones del gobierno del estado de los derechos de las mujeres y de los mecanismos con que cuenta para su defensa.

Por otra parte, de la información recabada en las visitas *in situ*, se observó que muchas mujeres no denuncian la violencia, por lo que se sugiere al estado que las campañas de promoción de los derechos de las mujeres sean evaluadas para determinar su impacto y se reformulen enfocándose en combatir las causas por las que las mujeres no denuncian.

Otro aspecto a destacar es que se encontró folletería de las instituciones del gobierno del estado (hospitales e IMM) en los que se incluyen imágenes de mujeres golpeadas, estas acciones no inciden en potenciar la confianza e independencia de las mujeres, se centran en las consecuencias del maltrato y no en la causa que origina el problema, por lo que se hace notar al estado que las campañas a través de las cuales se promueven los derechos de las mujeres no deben revictimizarlas.

El grupo advierte que en algunas acciones y planes de promoción en derechos de las mujeres, constantemente se utiliza el término “equidad” de género (incluso en la denominación de algunas unidades administrativas del gabinete del estado se utiliza el término “equidad”) no obstante que el Comité CEDAW ha emitido recomendaciones a nuestro país relacionadas con el uso de dicho término. Por lo anterior, se recomienda al estado utilizar sistemáticamente el término “igualdad” en sus planes y programas, en sustitución del término “equidad”⁸².

Igualmente, se insta al estado a utilizar mecanismos de seguimiento a todas y cada una de las actividades de promoción y campañas de difusión realizadas y a que se establezcan mecanismos de evaluación en su proceso, resultados e impactos, de manera cuantitativa y cualitativa, con miras a su perfeccionamiento.

Por último, se destaca que es necesario promover los derechos humanos de las mujeres a partir de la perspectiva de género, del enfoque diferenciado e intercultural para transformar los paradigmas de desigualdad, discriminación y reproducción de estereotipos de género que vulneran los derechos humanos de las mujeres para así hacer realizable el derecho a una vida libre de violencia.

5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos

⁸² Véase ONU. Comité Cedaw, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/MEX/CO/6, 18-19, pág. 4. Al respecto, el Comité CEDAW observó que, “*si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término “equidad”. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad. Asimismo, dicho Comité “pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad”, transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad”.*”

En este apartado del informe se hace referencia a las normas del tema que nos concierne, estableciendo en cada una de ellas los principales puntos que ya se encuentran armonizados, así como las consideraciones del grupo de trabajo sobre algunos aspectos que, en su opinión, deben implementarse.

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano, por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para *“eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]”*⁸³.

a. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla⁸⁴

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad de género entre mujeres y hombres; b) la creación de un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; c) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y d) la facultad del IPM para formular propuestas a las autoridades competentes sobre la asignación de los recursos que requiera el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Sin perjuicio de lo anterior, para el grupo resulta fundamental: a) la proyección de una revisión anual de resultados presupuestales a cargo de la CEDH, y b) la obligación interinstitucional, incluyendo a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de presentar avances respecto al cumplimiento del Programa.

b. Ley para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Puebla⁸⁵

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran que: a) toma en cuenta que en la aplicación de la legislación se deben atender los principios constitucionales de igualdad jurídica entre la mujer y el hombre, respeto a la dignidad humana de las mujeres, no discriminación y libertad de la mujer; b) define los diferentes tipos y ámbitos de violencia contra las mujeres que señala la Ley General e incluye la violencia obstétrica; c) respecto a Alerta de Violencia de Género se observarán las disposiciones respectivas conforme a lo dispuesto en la Ley General de Acceso; d) establece la instalación y mantenimiento de instituciones públicas o privadas encargadas de la atención para mujeres ofendidas por violencia, así como para sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta (no los denomina refugios); e) corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública integrar el CEDA, con la información que proporcionen las dependencias y entidades de la administración pública, así como los municipios y poderes; f) establece que las órdenes de protección son actos de urgente cumplimiento en función del interés de la ofendida, y g) denomina como ofendida a la mujer de cualquier edad a quien se le causa algún tipo de violencia.

Sin embargo, el grupo considera necesario incorporar: a) las medidas especializadas para el tratamiento y atención de mujeres víctimas de violencia sexual o feminicida, en particular si se encuentran en alguna condición de vulnerabilidad, como es el caso de mujeres embarazadas, con

⁸³ Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

⁸⁴ El grupo analizó la Ley publicada en la Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el viernes 22 de agosto de 2008.

⁸⁵ El grupo analizó la Ley publicada en la Segunda Sección al Periódico Oficial del Estado de Puebla, el lunes 26 de noviembre de 2007, en vigor al día siguiente de su publicación; su última reforma fue publicada en dicho Periódico el 17 de marzo de 2016.

discapacidad, indígenas o migrantes, y b) la participación del agresor obligatoria (de acuerdo a su perfil) en programas de reeducación integral (la Ley no define o menciona al agresor).

c) Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran que establece: a) los principios rectores en los términos previstos en la Ley General de la materia; b) la creación del Programa Estatal para la Prevención y Erradicación de los delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas; c) la obligación de capacitar a las y los servidores públicos conforme a la legislación internacional, nacional y estatal, referente a la asistencia y protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y tendrá como principio rector el respeto a los derechos humanos, debiendo centrarse en los métodos para prevenir y sancionar la trata de personas, así como la asistencia de sus víctimas; d) la creación de una Comisión Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de los Delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas; e) la reparación del daño se aplicará supletoriamente las disposiciones locales de las materias y la Ley General, y f) un fondo destinado a la protección y asistencia a las víctimas de los delitos de Trata de Personas.

No obstante lo anterior, resulta indispensable elaborar el Reglamento de esta ley, toda vez que ello generaría certeza en la aplicación de las obligaciones encaminadas a la protección de los derechos de las víctimas, la forma de determinar el daño, su cuantificación y reparación integral.

Asimismo, la legislación deberá adaptarse a los procedimientos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio previstos no sólo en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, sino en la codificación adjetiva nacional, en concordancia con la reforma constitucional en materia de juicios orales, para lo cual es fundamental una correcta coordinación policial-ministerial para la investigación del delito de trata de personas, así como la obtención de todo tipo de medios de prueba.

Se sugiere la aplicación supletoria del marco convencional y protección de derechos humanos, en particular aquellos instrumentos específicos en materia de trata de personas; así como la creación de un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos en la materia.

d) Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla⁸⁶

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento de la obligación constitucional de prevenir, atender y eliminar la discriminación; b) el reconocimiento del principio de igualdad de oportunidades y de trato; c) no se consideran discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos; d) la aplicación de instrumentos nacionales o internacionales en materia de derechos humanos y no discriminación firmados y ratificados por el Estado mexicano; así como de los principios que establezcan un trato más favorable para las personas, grupos o comunidades en situación de discriminación, y e) la previsión de que la CEDH atienda las quejas por prácticas discriminatorias.

Al respecto, es pertinente señalar que si bien se faculta a la CEDH para integrar y resolver los expedientes de queja en la materia y para emprender las acciones encaminadas a la promoción de la cultura de derechos humanos y no discriminación, pero se carece de una asignación presupuestaria especial para tales fines, por lo que se considera indispensable armonizar al respecto. Asimismo, es importante incorporar la prohibición expresa de discriminación o xenofobia.

⁸⁶ El grupo analizó la Ley publicada en la Quinta Sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el miércoles 27 de noviembre de 2013.

e. Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla⁸⁷

Entre los aspectos positivos de esta ley, se encuentran: a) la creación del Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Familiar; b) la elaboración del Programa Estatal para la Atención de la Violencia Familiar en el estado; c) la atención especializada que proporcionen las instituciones públicas y privadas, en materia de combate a la violencia familiar, deberá orientarse a la prevención de este fenómeno social, a la atención oportuna y adecuada de las receptoras y los receptores y a la reeducación de las generadoras y los generadores de esta violencia.

No obstante lo anterior, se considera necesario: a) actualizar la definición de violencia familiar acorde a los instrumentos internacionales aplicables en la materia; b) eliminar el procedimiento de conciliación entre las partes en conflicto en casos de “violencia familiar”, y c) prever la conformación de refugios destinados para la atención especializada de víctimas de violencia familiar.

En términos generales, el grupo considera que esta Ley debe ser revisada y modificada para su respectiva armonización de acuerdo a lo establecido a los instrumentos internacionales, referentes a los derechos humanos de las mujeres; así como de las niñas y niños.

f. Código Civil del Estado Libre y Soberano de Puebla⁸⁸

Entre los aspectos positivos de este ordenamiento se encuentran que establece: a) el consentimiento expreso para contraer matrimonio y que ambos contrayentes sean mayores de edad; b) el derecho de los cónyuges para decidir libre y responsablemente el número de hijos; c) la igualdad en los derechos y obligaciones durante el matrimonio; d) reconoce el concubinato y la generación de derechos personales y patrimoniales entre los concubinos, iguales a los del matrimonio; e) la mujer y el hombre podrán reconocer a sus hijos habidos fuera de matrimonio o concubinato sin necesidad del consentimiento del esposo o concubino o de la esposa o concubina, respectivamente; f) el divorcio incausado; g) define la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, y h) sanciones civiles en el caso de violencia familiar y suspensión de la patria potestad a quien genere violencia familiar.

No obstante, el grupo de trabajo considera necesario: a) revisar la figura del matrimonio donde se considera como la unión de un hombre y una mujer impidiendo la conformación de familias diversas; b) incluir en las actas de defunción la violencia familiar o de género como causales de fallecimiento, con la finalidad de contar con la estadística correspondiente; c) reconocer de manera expresa la violencia por condición de género en cualquiera de sus modalidades como impedimento para contraer matrimonio; d) hacer explícita la figura de la orden de protección en casos de violencia familiar o en su defecto hacer la remisión a la Ley de Acceso Local, tomando en consideración las salvedades que se han señalado; e) reconocer los gastos de embarazo y parto como parte de los alimentos; f) establecer sanciones civiles y reparación del daño en los casos de violencia familiar; g) eliminar la condición de ser mayor de edad para tramitar el divorcio, así como la de tener al menos un año de casados; h) eliminar la justificación de carecer de medios para dar cumplimiento a la obligación de alimentos, y i) eliminar la negativa del registro de nacimiento de hijas e hijos de mujeres casadas, si la descendencia no es del matrimonio, a fin de que niñas y niños puedan disfrutar de su derecho a la identidad.

⁸⁷ El grupo analizó la Ley publicada en la tercera sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el viernes 6 de abril de 2001.

⁸⁸ El grupo analizó el Código publicado en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado, el día 30 de abril de 1985; su última reforma fue publicada en dicho Periódico el 28 de marzo de 2016.

g. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla⁸⁹

Entre los aspectos positivos de este ordenamiento, se establece: a) una sanción de cuarenta a sesenta años de prisión y multa de quinientos a mil días de salario a quien cometa el delito de feminicidio y la penalidad aumenta si la víctima se encontraba embarazada; b) en caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio, y c) la violencia familiar es considerada un tipo penal autónomo.

No obstante, el grupo considera que es fundamental incluir aspectos conceptuales que transversalicen la perspectiva de género y de derechos humanos, pues el tipo penal de feminicidio contiene elementos subjetivos de imposible acreditación como son el odio, la aversión, la perfidia o los celos extremos, por lo que resulta necesario que las razones de género enunciadas en el tipo penal de feminicidio sean considerados elementos objetivos de acuerdo al tipo penal federal.

Asimismo, se sugiere: a) establecer como calificativo en el delito de responsabilidad médica, aquellos casos en que se incurra en violencia obstétrica; b) elevar la edad a partir de la cual se considera a una persona como víctima del delito de estupro (art. 264), pues se establece a partir de los 12 años, sin embargo, a consideración del grupo de trabajo, a esta edad una persona no cuenta con la capacidad de otorgar su consentimiento para estos actos, por lo cual dicha conducta debería ser juzgada como un acto de violación al menos hasta los 16 años; c) tipificar el abuso sexual en menores de 18 años; ya que contempla en el caso del delito de ataques al pudor, que la víctima debe ser menor de 12 años y la pena es de apenas un mes; d) aumentar la penalidad a los delitos sexuales, considerando el bien jurídico tutelado, toda vez que los delitos patrimoniales como el robo son sancionados con penalidades más elevadas; e) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas, la cual se encuentra acorde con los estándares internacionales en la materia; f) aplicar criterios con perspectiva de género para la individualización de las penas; g) analizar la posibilidad de que el delito de violencia familiar se persiga de oficio y aumentar la penalidad, y h) señalar en el tipo penal de homicidio en razón de parentesco que cuando la víctima sea mujer, se considerará feminicidio.

Finalmente, la reparación integral del daño debe generarse con mayor esmero en la investigación y persecución de los delitos contra la libertad y seguridad sexual, violencia familiar y lesiones provocadas por la pareja, incluyendo en esta definición la reparación por la afectación de la víctima en su entorno laboral, educativo y comunitario; asimismo, al sujeto activo de los delitos antes enunciados se deberán aplicar medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas, conforme a los programas que para tal efecto se generen para la reinserción social en términos de lo establecido por los artículos 19 y 20 de la CPEUM.

VI. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE VIOLENCIA PRESENTADOS POR LA ORGANIZACIONES SOLICITANTES.

Las organizaciones solicitantes de la AVGM materia de este informe expusieron ocho casos como ejemplo de la situación que a su juicio fundamentan su petición. De los casos expuestos, siete tienen características que corresponden a las razones de género del tipo penal de feminicidio. En uno de los casos la víctima está en situación de desaparecida, por lo que si bien es cierto hay suficientes elementos para suponer un feminicidio, éste no está comprobado.

Llama la atención el patrón de casos de mujeres jóvenes que fueron asesinadas estando embarazadas, presuntamente por sus parejas sentimentales lo que evidencia una situación de machismo extremo en el cual los agresores manifiestan su desprecio por el cuerpo de las mujeres, decidiendo sobre éste y sobre su elección de maternidad.

⁸⁹ El grupo analizó el Código publicado en la Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el martes 23 de diciembre de 1986; su última reforma fue publicada en dicho Periódico el 16 de marzo de 2016.

Las organizaciones solicitantes presentan el Listado del Observatorio Ciudadano de Derechos Sociales y Reproductivos “Documentación hemerográfica de probables feminicidios en Puebla al 7 de marzo de 2016”.

De acuerdo al listado antes señalado, del 2013 a marzo de 2016 se registraron 178 casos de feminicidio. Dentro de los casos registrados para 2016 se agrega el caso de una mujer de 38 años que recibió dos impactos de bala entre los límites de San Pedro Cholula y Coronango.

De acuerdo al documento “Crónica de una muerte anunciada. Análisis del feminicidio en el Estado de Puebla 2010-2014: feminicidio íntimo y crisis de masculinidad hegemónica”, también presentado por las organizaciones solicitantes:

- De los 198 feminicidios sistematizados por el Observatorio, en el 21% de los cuerpos la identidad de la víctima se desconoce. Las causas de muerte son: golpes (19%), asfixia (16%), herida punzocortante (15%) y herida de bala (8%). En el resto de los casos (41%), no se especifica la causa de muerte.
- El 66% de los cuerpos fueron hallados en espacios públicos mientras que el 32% se encontraron en un espacio privado, generalmente el hogar de la víctima.
- Del total de casos analizados, el porcentaje de presuntos feminicidas que eran conocidos de la víctima suma 42%, de éste el 63% era pareja de la víctima.

De acuerdo con el estudio de diversos informes de organizaciones, las razones por las que asesinan a las mujeres pueden encuadrarse en los siguientes supuestos: i) celos o presunta o consumada infidelidad; ii) separación o el fin de la relación sentimental; iii) rechazo a iniciar o continuar una relación sentimental. Asimismo, las organizaciones identifican como patrón de la violencia feminicida la culminación de un continuo de violencia.

El observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos documentó que de enero de 2013 al 22 de febrero de 2014 en 28 de los 217 municipios del estado se registraron casos de feminicidio, encabezando la lista la ciudad de Puebla con 15 casos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Es necesario señalar por parte de este grupo de trabajo, que si bien la normatividad nacional sólo permite remitir comunicación directa al titular del poder ejecutivo de la entidad, de acuerdo con lo observado para la elaboración de este informe, se determinó que resulta indispensable realizar propuestas particulares a los demás órganos del estado, por lo que considerando que el Estado mexicano tiene el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres en todos los niveles y órdenes de gobierno, de conformidad con el artículo 1° de la CPEUM y el 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este documento también hará referencia a la FGJ, a los poderes legislativo y judicial, así como a los municipios de la entidad.

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Puebla, del contexto analizado, de las entrevistas realizadas durante las visitas *in situ* y de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, se concluyó lo siguiente⁹⁰:

⁹⁰ De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, en un plazo de seis meses siguientes a la aceptación del informe, deberá remitir la información necesaria sobre las acciones que están llevando a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. En este sentido, el grupo toma en consideración que algunas de sus propuestas son de carácter estructural, por lo que su total cumplimiento no podría llevarse a cabo en el término antes referido. No obstante, el grupo de trabajo tomará en consideración el conjunto de acciones que a la fecha de entrega del informe, al que se refiere el artículo antes citado, muestren que el gobierno de Puebla ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

I. Primera conclusión

El grupo de trabajo considera necesario, y de vital importancia y trascendencia que se cuente con un diagnóstico estatal en materia de violencia contra las mujeres, el cual debe ser realizado en el marco de las facultades que le otorga la Ley de Acceso Local, en su numeral 39 a la Secretaría General de Gobierno, con el objetivo de implementar las acciones de prevención en la demarcación territorial.

En consecuencia, se propone:

Elaborar un diagnóstico estatal sobre todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, de acuerdo con la definición que se hace en la Ley General de Acceso, que busque identificar las problemáticas particulares de cada región.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la asignación presupuestal para la elaboración del diagnóstico; ii) las constancias de participación de personas expertas en género y derechos humanos de las mujeres; iii) la metodología a utilizar para realizar el diagnóstico y recolección de información; iv) la elaboración del diagnóstico y, v) la publicación y difusión del mismo.

II. Segunda conclusión

El grupo de trabajo destaca la inexistencia de información sistematizada y confiable sobre la ocurrencia de eventos que constituyan cualquier tipo de violencia contra las mujeres en todos los ámbitos.

En consecuencia se propone:

Garantizar el funcionamiento del Banco Estatal de Datos (CEDA), para que todas las instancias y dependencias de la administración pública estatal obligadas por ley, suministren información en tiempo y forma sobre la situación de violencia contra las mujeres en la entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, fracción III de la Ley de Acceso Local. El sistema deberá ser alimentado mensualmente y actualizado cada tres meses, a fin de identificar dinámicas y patrones de violencia contra las mujeres y, consecuentemente, diseñar y fortalecer las políticas públicas en la materia.

Indicadores de cumplimiento

Respecto al sistema que maneja el CEDA se consideran indicadores de cumplimiento: i) el suministro de información por parte de las instancias responsables; ii) la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos; iii) la elaboración de catálogos de reportes mensuales sobre la administración de este sistema; iv) la alimentación del Banavim y, v) la publicación de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal, en la página oficial del gobierno del estado.

III. Tercera conclusión

El grupo de trabajo reconoce que el estado, a través del IPM, principalmente, ha implementado campañas de prevención de la violencia de género. Sin embargo observa la necesidad de incluir a las diversas secretarías e instancias estatales, así como los poderes legislativo y judicial del estado, organismos autónomos y municipios, para desarrollar una política de estado en materia de

comunicación social con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos, intercultural y diferencial.

Asimismo, el grupo identificó que la promoción de los derechos humanos de las mujeres y las campañas de prevención de la violencia de género al interior de las instituciones del gobierno del estado es limitada. Por ello, considera que es importante diseñar y promover una cultura de respeto a los derechos humanos con perspectiva de género.

Igualmente, el grupo de trabajo observa con especial interés que el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Educación Pública, ha diseñado los Manuales para la incorporación de la Perspectiva de Género en la educación básica, media superior y superior. Asimismo, el IPM ha elaborado e implementado campañas con los temas de la violencia de pareja y nuevas masculinidades, involucrando a estudiantes universitarios. A consideración del grupo, estas campañas requieren monitoreo y evaluación, así como continuidad para que no se limiten a un periodo de gobierno debido a que el impacto de los procesos educativos se mide a largo plazo.

En consecuencia, se propone:

Que el gobierno de Puebla implemente una política en materia de comunicación social en la que se diseñen e implementen campañas permanentes con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos e interculturalidad dirigidas a la sociedad en su conjunto, con el propósito de visibilizar los tipos y modalidades de violencia de género y prevenir la violencia contra las mujeres considerando que ésta constituye un delito.

Diseñar e implementar campañas de difusión al interior de las diversas instituciones de la entidad, con la finalidad de promover entre el funcionariado público una cultura de respeto a los derechos humanos con perspectiva de género a nivel estatal y municipal, particularmente, en las instancias de atención, procuración e impartición de justicia y su permanencia para garantizar la eficacia de la campaña.

Igualmente es necesario llevar a cabo un monitoreo, seguimiento, medición y evaluación del impacto de manera permanente de las campañas contra la violencia de género y de los derechos humanos de las mujeres, de manera particular, las realizadas por la Secretaría de Educación Pública para la incorporación de la perspectiva de género en la educación básica, media superior y superior, así como las del IPM dirigidas a las y los jóvenes universitarios.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la implementación de una estrategia de comunicación social en la que se lleven cabo campañas coordinadas, continuas, efectivas y evaluables con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos e interculturalidad; ii) las evidencias de vínculos interinstitucionales entre secretarías e instancias estatales, los poderes legislativo y judicial del estado, organismos autónomos y municipios, en coordinación con el IPM para la implementación de las campañas, y iii) las evidencias de diseño, implementación, monitoreo y evaluación a las campañas.

IV. Cuarta conclusión

Los medios de comunicación en el estado reproducen una cultura de violencia contra las mujeres y desigualdad de género, situación que invisibiliza, naturaliza y justifica la violencia ejercida en su contra, así como también promueve la reproducción de estereotipos y prejuicios, provocando la revictimización de las mujeres, adolescentes y niñas.

En consecuencia, se propone:

Realizar las acciones necesarias para sensibilizar a los medios de comunicación del estado en materia de género, derechos humanos, respeto a las víctimas y violencia contra las mujeres. Asimismo, es necesario promover a través de las universidades, la creación de un observatorio de medios de comunicación locales con el fin de eliminar visiones sexistas y estereotipadas, prevenir la violencia de género e impulsar el respeto de los derechos humanos de las mujeres.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación de estrategias de sensibilización con los medios de comunicación y ii) la creación del observatorio de medios.

V. Quinta conclusión

El estado de Puebla ha realizado esfuerzos importantes para capacitar a servidoras y servidores públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, en particular a través del IPM. Sin embargo, se percibe que las capacitaciones no han cubierto en su totalidad al personal encargado de la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, situación detectada también en personal del Poder Judicial.

Del mismo modo, el grupo de trabajo detectó que las y los servidores que laboran en las instancias que atienden a las mujeres víctimas de violencia, si bien cuentan con disposición para realizar su trabajo, en algunos casos, carecen de conocimientos suficientes y especializados para realizar su labor de la forma más adecuada y, en ocasiones, realizan valoraciones con prejuicios. De igual forma, se constató que, el personal encargado de brindar atención a mujeres víctimas de violencia presenta un desgaste emocional (*burnout*), sin que existan procesos de contención para éste, a excepción del IPM.

A esto se suma, que los mecanismos de evaluación de las capacitaciones se limitan a medir los conocimientos adquiridos en los cursos, sin verificar si las capacitaciones se traducen en la generación de herramientas que fortalezcan la labor de las autoridades en aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y procedimentales que a su vez, les permitan incorporar la perspectiva de género en el ámbito institucional.

En consecuencia se propone:

Realizar programas de capacitación y profesionalización permanente en materia de derechos humanos y perspectiva de género para todo el personal de las instituciones encargadas de la atención, prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres, que les permita fortalecer sus capacidades, brindando la mayor protección a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares. Dichos programas deben contener mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados en el quehacer institucional de las y los servidores públicos.

Los programas deberán atender, por lo menos, los siguientes criterios: perspectiva de género, derechos humanos de las mujeres, la debida diligencia en la conducción de las investigaciones y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia contra las mujeres, prevención de la tortura, trata de personas, desapariciones de mujeres, violencia sexual, violencia familiar y feminicidios, atención integral de las mujeres víctimas de violencia, acompañamiento a las víctimas, contención emocional del personal que atiende a las mujeres víctimas de violencia e intervención con agresores de mujeres.

Dicha capacitación deberá ser brindada al personal, dentro del horario de trabajo, sin afectar sus horas de descanso y sin que sea utilizado como medida disciplinaria.

Indicadores de cumplimiento

Con relación a los programas de capacitación y profesionalización, el grupo de trabajo considera como indicadores los siguientes: i) el diseño de los programas (considerando las facultades de cada institución); ii) la asignación presupuestal para su operación; iii) la contratación de personal especializado; iv) la implementación de los programas y, v) la evaluación de resultados.

VI. Sexta propuesta

El grupo de trabajo reconoce los adelantos del marco jurídico de protección de los derechos humanos de las mujeres en la entidad. No obstante, se pudo identificar diversas áreas de oportunidad que de no atenderse provocarían sesgos de discriminación y con ello no se protegerían oportunamente los derechos de las mujeres. En este sentido, se hace notar la necesidad de impulsar la modificación de la legislación analizada en los términos que se señala en el apartado respectivo.

En consecuencia, se propone:

Impulsar las siguientes modificaciones legislativas urgentes:

a. En la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla: i) actualizar la definición de violencia familiar acorde a los instrumentos internacionales aplicables en la materia, y ii) homologar y fortalecer las instancias de protección destinados para la atención especializada de víctimas de violencia familiar.

Igualmente, esta Ley debe ser revisada y modificada para su respectiva armonización de acuerdo a lo establecido a los instrumentos internacionales, referentes a los derechos humanos de las mujeres, así como de las niñas y niños.

b. En la Ley de Acceso local, la homologación de tiempos para la emisión de órdenes de protección urgentes de conformidad a la Ley General de Acceso.

c. En el Código Civil del Estado Libre y Soberano de Puebla: i) revisar la figura del matrimonio donde se considera tácitamente como la unión de un hombre y una mujer impidiendo la conformación de familias diversas; ii) incluir en las actas de defunción la violencia familiar o de género como causales de fallecimiento, con la finalidad de contar con la estadística correspondiente; iii) reconocer de manera expresa la violencia por condición de género en cualquiera de sus modalidades como impedimento para contraer matrimonio; iv) hacer explícita la figura de orden de protección en casos de violencia familiar o en su defecto hacer la remisión a la Ley de Acceso Local, tomando en consideración las salvedades que se han señalado; v) reconocer los gastos de embarazo y parto como parte de los alimentos; vi) establecer sanciones civiles y reparación del daño en los casos de violencia familiar; vii) eliminar la condición de ser mayor de edad para tramitar el divorcio, así como la de tener al menos un año de casados; viii) eliminar la justificación de carecer de medios para dar cumplimiento a la obligación de alimentos, y ix) eliminar la negativa del registro de nacimiento de hijas e hijos de mujeres casadas, si la descendencia no es del matrimonio.

d. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla: i) establecer como calificativo en el delito de responsabilidad médica, aquellos casos en que se incurra en violencia obstétrica; ii) elevar la edad a partir de la cual se considera a una persona como víctima del delito de estupro (art. 264), pues se establece a partir de los 12 años. Sin embargo, a consideración del grupo, esta edad una persona no cuenta con la capacidad de otorgar su consentimiento para estos actos, por lo cual dicha conducta debería ser juzgada como un acto de violación al menos hasta los 16 años; iii) analizar la posibilidad de que el delito de estupro se persiga de oficio; iv) tipificar el abuso sexual en menores de 18 años; v) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas; vi) aplicar

criterios con perspectiva de género para la individualización de las penas; vii) analizar la pertinencia de que el delito de violencia familiar se persiga de oficio y aumentar la penalidad, y viii) señalar en el tipo penal de homicidio en razón de parentesco que cuando la víctima sea mujer, se considerará feminicidio.

e. Elaborar y publicar el reglamento de la de la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la presentación de las iniciativas de reformas correspondientes, y ii) la elaboración y presentación del reglamento de la de la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla.

VII. Séptima conclusión

Un importante número de casos de mujeres que son víctimas de violencia, ocurren en el contexto del ámbito universitario, destacando los feminicidios de jóvenes universitarias durante su embarazo, por lo que es necesario involucrar a las autoridades universitarias en la implementación de acciones, con el fin de prevenir la violencia contra las mujeres.

En consecuencia se propone:

Que el gobierno del Estado de Puebla, implemente una estrategia de vinculación con instituciones de educación superior para la prevención y detección de casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, en el caso de las instituciones que pertenecen al sistema educativo estatal de nivel medio superior y superior, deberán implementarse acciones para la prevención y detección de casos de violencia contra las mujeres.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicador de cumplimiento: i) la gestión de convenios de colaboración con instituciones de educación superior, para que las se comprometan a implementar programas de prevención y atención de violencia contra las mujeres, y ii) la presentación de programas, protocolos y capacitación para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.

VIII. Octava conclusión

La creación de una Fiscalía Especial de Delitos de Violencia de Género es una buena señal de la voluntad de la entidad de combatir el aumento de casos de feminicidio. Asimismo, la existencia de Protocolos y experiencias exitosas en el ámbito de la procuración y administración de justicia deben reconocerse. Lo anterior, pone en manifiesto así el especial deber del Estado de actuar con la debida diligencia estricta en la prevención, juzgamiento, sanción y reparación cuando hechos de violencia contra las mujeres ocurren, garantizando a las víctimas un acceso adecuado y efectivo a la justicia.

No obstante, el grupo considera que debe atenderse la calificación de los homicidios de mujeres como feminicidio, fortalecerse las acusaciones por este crimen, garantizar una sanción adecuada a los perpetradores y una reparación integral del daño a la víctima. Asimismo, las policías deben profesionalizarse y fortalecerse en su calidad de primeras respondientes e investigadoras del delito. En este sentido se tienen que tomar acciones enérgicas para frenar los ciclos de violencia en el ámbito

doméstico y no debe dejar de ponerse atención en la vulnerabilidad de niñas y mujeres de la entidad de ser víctimas del delito de trata de personas.

En consecuencia se propone:

Modificar el Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio, conforme a los más altos estándares en la materia y a las necesidades del sistema penal acusatorio-adversarial, el cual debe contener como mínimo el estudio del tipo penal en la entidad, las herramientas de actuación para acreditar las razones de género, el establecimiento de un plan de investigación, el contenido mínimo de la acusación, la formulación de la teoría del caso y la solicitud de la reparación integral del daño.

Adicionalmente, se deberá elaborar un protocolo de investigación del delito de trata de personas y sus modalidades de explotación establecidas en la Ley General, conforme a los más altos estándares en la materia y a las necesidades del sistema penal acusatorio-adversarial, que contenga como mínimo el estudio del tipo penal en la entidad, las herramientas de actuación para acreditar los elementos del delito, el establecimiento de un plan de investigación, el contenido mínimo de la acusación, la formulación de la teoría del caso y la solicitud de la reparación integral del daño.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo considera como indicadores de cumplimiento: i) la modificación del Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio; ii) la elaboración del Protocolo para la investigación del delito de trata de personas; iii) la participación de personas expertas en la materia, y iii) la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla de los citados protocolos.

IX. Novena propuesta

A pesar de que existen diferentes instituciones encargadas de atender la violencia en contra de las mujeres en el estado de Puebla, no todas instituciones cuentan con la infraestructura suficiente para atender los casos de violencia, toda vez no tienen el presupuesto necesario, recursos humanos o materiales.

Asimismo, el grupo reitera que es responsabilidad de la FGJ garantizar la adecuada atención a las mujeres que acuden a solicitar justicia. Para lo cual se requiere personal suficiente, con el perfil adecuado, para evitar que excesivas cargas de trabajo deriven en no atender o violentar de manera institucional a las mujeres, considerando todas las etapas del procedimiento penal.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer a las instituciones involucradas en la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia en contra de las mujeres, que incluya la distribución clara de competencias de tales instituciones conforme a la Ley de Acceso Local. En particular: i) otorgar al IPM recursos materiales y humanos, así como presupuesto necesario para el ejercicio de sus facultades; ii) dotar a las agencias investigadoras de la FGJ encargadas de atender los delitos contra las mujeres de personal suficiente, especializado y sensible para garantizar el acceso a la justicia, y iii) mejorar la infraestructura de las agencias del MP de la FGJ a fin de que cuenten con espacios dignos para la atención a mujeres víctimas de violencia.

Igualmente es necesaria la creación de una unidad especializada para la atención de la violencia de género en la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y en los municipios de mayor densidad poblacional, la cual deberá contar con procedimientos específicos y protocolos de actuación.

Además, se deberá generar un programa de evaluación periódica de calidad del servicio que considere indicadores de atención con perspectiva de género, el cual deberá ser validado y acompañado por organizaciones de la sociedad civil y contemplará la instalación de buzones para la recepción de quejas y sugerencias ciudadanas.

Del mismo modo se requiere crear un programa en el marco de asilos del DIF estatal para proteger y atender de manera especial a mujeres adultas mayores víctimas de violencia.

Finalmente, se deberá exhortar a los ayuntamientos para que todos los municipios cuenten con IMM dotadas de presupuesto e infraestructura organizacional y recursos materiales y humanos capacitados en perspectiva de género y derechos humanos.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la asignación presupuestal para la ampliación de infraestructura material y de recursos humanos de las instituciones señaladas, ii) la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones; iii) la evaluación de resultados de las acciones implementadas para el fortalecimiento institucional; iv) el programa de evaluación de la calidad del servicio con perspectiva de género, y v) el programa para proteger y atender de manera especial a mujeres adultas mayores víctimas de violencia.

X. Décima propuesta

Las y los prestadores de servicios de salud, en ocasiones, son el primer contacto con mujeres que sufren violencia aguda o crónica, ya sea en los servicios de urgencias, consulta general o especializada, en la modalidad de lesiones o enfermedades crónicas. Por ello, los servicios de salud son idóneos para la detección y tratamiento oportuno de la violencia.

Durante las visitas *in situ* se documentó que el personal de algunas instituciones de salud no se encuentra adecuadamente capacitado para el cumplimiento de la NOM 046. Se observó también que ha disminuido de manera considerable el personal en el sistema de salud estatal, especialistas en psicología y trabajo social, y en algunos casos los hospitales no cuentan con quimioprofilaxis, profilaxis y anticoncepción de emergencia.

En consecuencia, se propone:

Realizar programas de capacitación efectivos en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos y no discriminación, con un enfoque de género e interculturalidad, dirigido al personal de servicios de salud, a fin de que desarrollen las habilidades y competencias necesarias para la aplicación de la norma y asegure un trato respetuoso, competente y apegado a los derechos de las y los pacientes. Dichos programas deben especificar los mecanismos de seguimiento, evaluación y certificación del personal.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el programa de capacitación continua de la NOM-046 para personal médico, de enfermería y cualquier otro en contacto directo con las usuarias; ii) el listado de personal elegible⁹¹; documentación de las capacitaciones con cartas

⁹¹ Aquel que tenga contacto directo con las víctimas, que al menos formen parte del servicio de urgencias y ginecología.

descriptivas⁹², así como indicación de fechas; y iii) el documento que describa la estrategia e informe la cantidad total de personal capacitado (desglosada por adscripción al servicio y sexo), y iv) los registros de aplicación de quimioprofilaxis, profilaxis y anticoncepción de emergencia y agregarlos en el CEDA.

XI. Decima primera conclusión

El estado de Puebla cuenta con un Protocolo para la Aplicación de las Órdenes de Protección para las Mujeres Víctimas de Violencia. Sin embargo, éste es en gran medida desconocido y poco aplicado, lo que atenta contra la atención inmediata de las mujeres víctimas de violencia.

En consecuencia, se propone:

Garantizar el conocimiento y dominio de este protocolo por parte de los responsables de su aplicación, así como desarrollar estrategias de comunicación e información para personal de dependencias, OSC y personas que atiendan o trabajen directamente con mujeres víctimas de violencia y a ellas mismas.

Incluir esquemas para valorar el riesgo a fin de que las medidas de protección ordenadas sean adecuadas e idóneas para la situación específica de cada uno de los casos. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación periódica de las medidas adoptadas y llevar con precisión un registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes en la entidad federativa.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) evaluación ex- ante y ex post sobre el conocimiento y aplicación de las medidas de protección por parte del personal responsable de solicitarlas e implementarlas; ii) el programa de capacitación al personal de las dependencias que atienden o trabajan con mujeres víctimas de violencia; iii) la evaluación de los resultados de la capacitación con respecto a las medidas de protección; iv) las evidencias de las estrategias de la comunicación e información para las organizaciones de la sociedad civil y defensores; v) la elaboración de un modelo de análisis de riesgo, y vi) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas.

* * * *

El presente informe fue votado por unanimidad por María Guadalupe Díaz Estrada, representante del Instituto Nacional de las Mujeres; Ana Laura Hernández Martínez, representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; Lorena Berenice Álvarez Montiel, representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Héctor Alberto Pérez Rivera, del Instituto Tecnológico Autónomo De México; Mario Fausto Gómez Lamont, representante de la Universidad Nacional Autónoma de México (Fes Iztacala); Elva Rivera Gómez, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Catalina Aguilar Oropeza, de la Universidad de las Américas de Puebla, y Verónica María Sobrado Rodríguez, representante del Instituto Poblano de las Mujeres.

⁹² Las cartas descriptivas deben contener: los objetivos, las actividades, la metodología, el horario de la realización, los insumos y recursos materiales necesarios, los responsables de su desarrollo, las actividades y los mecanismos de evaluación.