

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE
ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
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.....	5
B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado el 11 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.....	5
C. Metodología adoptada por el grupo interinstitucional y multidisciplinario para la elaboración del informe.....	7
1. Presupuestos	7
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género	8
3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de investigación.....	10
4. Proceso de adjudicación e integración del informe	17
II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN..	18
A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud.....	18
1. Análisis de admisibilidad de la solicitud	18
2. Conformación del grupo de investigación	19
3. Conformación de la comisión dictaminadora.....	20
4. Sesiones de trabajo del grupo de investigación	21
5. Información solicitada por el grupo de investigación	24
B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales	25
C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de interinstitucional y multidisciplinario para el análisis del caso	25
III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN	26
A. Contenido y alcance de la solicitud	26
B. Contexto y casos descritos en la solicitud inicial.....	26
IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM.....	30

A. Contexto del estado de Nuevo León en materia de violencia contra las mujeres	35
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 del Sistema Nacional de Información en Salud	39
4. Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud	46
5. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del sector salud.....	49
6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)	50
7. Estadísticas judiciales en materia penal	55
8. Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.....	57
a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales	57
b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.....	58
c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.....	58
B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres.....	60
1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.....	61
2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	64
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.....	80
5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos	81
VI. ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LOS CASOS REFERIDOS POR LA SOLICITUD	83
VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	85
I. Primera conclusión	86
II. Segunda conclusión.....	87

IV. Cuarta conclusión.....	89
V. Quinta conclusión.....	90
VI. Sexta conclusión.....	91
VII. Séptima conclusión.....	92
VIII.Octava conclusión.....	93
IX. Novena conclusión.....	94

**INFORME DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL Y MULTIDISCIPLINARIO
CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE
GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

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, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado el 11 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia vigente hasta el 25 de noviembre de 2013 (en adelante, Reglamento de la Ley General de Acceso) desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento del mecanismo aplicable a la solicitud de AVGM para el estado de Nuevo León, presentada el 13 de enero de 2012.

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. Que exista violencia sistemática contra las mujeres;

¹ La Ley General de Acceso, en su artículo 21 define 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 Véase el artículo 23 de la Ley General de Acceso y el artículo 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 34 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

2. Que dicha violencia se traduzca en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres y exista un contexto de impunidad o permisibilidad social, o que exista un agravio comparado que impida el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, y
3. Que la violencia provenga de un conjunto de conductas misóginas que perturben la paz social. 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 por contener alguno de los siguientes supuestos:
 - 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. Distinto trato jurídico, en igualdad de circunstancias, que genere una discriminación y consecuente agravio, o
 - c. Una aplicación desigual de la ley, a partir de la cual se lesionen los derechos humanos de las mujeres.

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

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva la hará del conocimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Nacional) y resolverá sobre la admisión de la misma. Admitida ésta, la Secretaría Ejecutiva convocará al Sistema Nacional a sesión extraordinaria para que éste resuelva en definitiva si procede o no iniciar la investigación solicitada.

De ser procedente la solicitud, el Sistema Nacional conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario (en adelante, grupo de investigación), para el estudio y análisis de la posible emisión de AVGM. Asimismo, hará del conocimiento del ejecutivo local el contenido de la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM y pedirá un informe sobre los actos que se narran en la misma, señalando un plazo de 15 días hábiles para su remisión, acompañado de todos los medios de prueba que el ejecutivo local desee presentar.

Igualmente, de acuerdo al artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación podrá solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información relacionada con la investigación, así como la colaboración de personas físicas o morales que resulte necesaria, a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten.

Una vez efectuado el estudio y análisis de la posible emisión de AVGM, el grupo de investigación remitirá un informe al Sistema Nacional, por conducto de la Secretaría Ejecutiva.

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el Sistema Nacional podrá formar una comisión dictaminadora que valorará en su conjunto el informe y pruebas rendidas por el ejecutivo local, así como el informe elaborado por el grupo de investigación. El Sistema Nacional acordará la procedencia o la negativa de emitir la declaratoria de AVGM y, de aprobarla, la remitirá a la Secretaría de Gobernación para que la emita y notifique al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa sobre dicha resolución.

En caso de que el Sistema Nacional acuerde la existencia de un agravio comparado, la presidenta o el presidente del mismo remitirá el acuerdo al ejecutivo local para que, en un plazo de 30 días hábiles previos a la declaratoria de AVGM, se realice el análisis de la legislación bajo estudio y, en su caso, acepte homologar o eliminar la norma jurídica que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Si antes del vencimiento del plazo el ejecutivo local acepta modificar o abrogar la legislación motivo del agravio comparado, no se emitirá la declaratoria de AVGM y se otorgará un plazo de 60 días hábiles para su cumplimiento. Transcurrido dicho plazo sin que se modifique o abrogue la legislación, la Secretaria o el Secretario de Gobernación, en su calidad de presidenta o presidente del Sistema, emitirá la declaratoria de AVGM.

Finalmente, es necesario señalar que el Estado mexicano, de conformidad con el artículo 26 de la Ley General de Acceso, ante la existencia de un contexto de violencia feminicida, deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

C. Metodología adoptada por el grupo interinstitucional y multidisciplinario para la elaboración del informe

El grupo de investigación 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 investigación es un mecanismo creado por el Sistema Nacional 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 investigación 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 el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El carácter mismo de la investigación que realiza el grupo de investigación 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.

De conformidad con el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación no se encuentra facultado para calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos de cualquier otra índole.

c. El grupo de investigación 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 investigación. La legalidad de las actuaciones del grupo de

investigación se enmarca en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva constitucional y convencional. En este sentido, el grupo de investigación 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 investigación 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 investigación 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 investigación 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 investigación 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 alerta de violencia de género

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

a. Instalación formal del grupo de investigación.

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 investigación 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 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, 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 investigación sobre la procedencia de solicitar la implementación de 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 investigación.

El grupo de investigación 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 investigación 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 investigación debe partir especialmente de la obligación específica del Estado 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 investigación 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 investigación debe emitir propuestas de las acciones concretas que deberá realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad 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 investigación 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 que en él se ejercen en contra las mujeres, 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 investigación 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 investigación orienta los 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 investigación

La interpretación de la información que el grupo de investigación 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 investigación 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 investigación 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 investigación puede allegarse de información derivada de las siguientes fuentes y métodos de investigación considerando los criterios metodológicos que a continuación se exponen.

a. Estudio de la solicitud inicial

El grupo de investigación 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, etc.).

El grupo de investigación puede requerir el apoyo de la solicitante a fin de ampliar o aclarar la información contenida en la solicitud, o responder 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 investigación 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 víctima y 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 investigación 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 relativa a los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquélla referente 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 investigación puede enviar posteriores solicitudes al gobierno de la entidad federativa, según avance la investigación, ya sea para solicitar nueva información o para que se aclare o se amplíe la que haya sido previamente proporcionada.

Adicionalmente, la entidad federativa puede proporcionar al grupo de investigación 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 investigación 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 investigación debe actuar en función de los siguientes criterios metodológicos:

i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

El grupo de investigación debe investigar *motu proprio* cuales son de 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 con las que considere que el grupo de investigación deba reunirse para allegarse de información adicional en torno a su solicitud.

Del mismo modo, el grupo de investigación 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 investigación, sin que constituya, en ningún sentido, ampliación de la solicitud.

Una vez identificadas las organizaciones de la sociedad civil a entrevistar, el grupo de investigación 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 investigación. 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 investigación. 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. Asimismo, 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 investigación 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 investigación 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 es conveniente, contacte a las mujeres víctimas de violencia y/o sus familiares que considere deban 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. 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 investigación, 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, la entrevista 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 la 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 investigación.

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 investigación 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 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 investigación debe identificar los municipios o zonas con mayores niveles de violencia contra las mujeres y a partir de ellos, 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, fungen 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 investigación 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 van brindando 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 y los principios del derecho internacional de los derechos humanos en la atención a la violencia 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 si existen en las áreas públicas de las instalaciones: (i) carteles con orientación para la atención de la violencia contra las mujeres; (ii) señalamientos de 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 a 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 deben 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 investigarlas y acreditarlas; (ii) la implementación de protocolos para la investigación de delitos cometidos 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 investigación 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, así como cualquier otra fuente de información impresa o digital utilizada por comunicadores sociales que pueda ser relevante a juicio del grupo de investigación.

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

El grupo de investigación puede considerar y analizar las diferentes investigaciones realizadas por instituciones académicas y de investigación locales o nacionales, y/o 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, 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 investigación 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 investigación 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 investigación 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 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación puede solicitar a las autoridades federales y locales 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 investigación 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 determinadas áreas 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 investigación 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 investigación, ni contarán con voto para la toma de decisiones.

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

4. Proceso de adjudicación e integración del informe

Como ya se mencionó, la integración del informe por parte del grupo de investigación, se lleva a cabo conforme al proceso de adjudicación, bajo el *principio de contradicción*.

Con base en toda la información obtenida, el grupo de investigación analiza la postura o información aportada por la solicitante, por el gobierno de la entidad federativa de que se trate, así como por cada una de las fuentes de información consultadas durante el desarrollo de la investigación, las entrevistas y la revisión de expedientes. A partir del análisis de las distintas posiciones encontradas, el grupo de investigación emite sus conclusiones.

Dicho ejercicio debe ser realizado en el marco del análisis del contexto de violencia que, en su caso, exista en la entidad federativa de la que se trate, respecto de 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 investigación debe estructurarse conforme a los siguientes apartados:

1. El primer apartado es el introductorio, en el cual se debe describir con un lenguaje claro y comprensible la naturaleza de la figura de AVGM y su procedimiento, así como la metodología adoptada por el grupo de investigación 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 AVGM.
2. En la segunda parte del informe, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se describe puntualmente el procedimiento seguido para la admisión de la solicitud de la AVGM, la conformación del grupo de investigación y las actividades realizadas hasta la emisión del

informe.

3. En el tercer apartado, se debe hacer referencia al análisis que realiza el grupo de investigación respecto de la procedencia de la solicitud de implementación de medidas provisionales.
4. El cuarto apartado debe contener el estudio del contexto existente en la entidad federativa. 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 investigación para ubicar la situación de violencia contra las mujeres de manera general, en la entidad federativa. La segunda parte de este apartado consiste en la confrontación de la información proporcionada por la solicitante, el gobierno del estado, la obtenida de 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 a los mismos, 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.

En este sentido, este apartado constituye la parte sustantiva del informe a partir de la cual, bajo el principio de contradicción, el grupo de investigación 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. Como se señaló, la naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de investigación 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 debe incluir 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 PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 13 de enero de 2012, Irma Alma Ochoa Treviño, en representación de la organización Arthemisas por la Equidad, A.C., presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Nuevo León.

El 19 de enero de 2012, la Secretaría Ejecutiva requirió a la organización solicitante que acreditara la personalidad de su representante. De esta forma, el 27 de enero siguiente, en desahogo a la prevención de referencia, la representante de Arthemisas por la Equidad, A.C., acreditó su personalidad jurídica. Así, la Secretaría Ejecutiva admitió a trámite la solicitud de AVGM con el número de expediente SNPASEVCM/001/2012.

El 8 de febrero de 2012, durante su Sexta Sesión Extraordinaria, el Sistema Nacional determinó la improcedencia de la investigación sobre la declaratoria de AVGM solicitada y el 9 de febrero se acordó notificar dicha resolución a la solicitante.

En contra de la determinación del Sistema Nacional, el 6 de marzo de 2012 la organización solicitante promovió un juicio de amparo el cual fue radicado bajo el expediente 181/2012 en el Juzgado Decimocuarto de Distrito en Materia Administrativa, en el Distrito Federal. Mediante sentencia de 5 de junio de 2014 dicho Juzgado resolvió sobreseer el juicio de amparo. Contra dicha resolución la solicitante interpuso un recurso de revisión.

Mediante sentencia de fecha 21 de octubre de 2014, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, concedió el amparo a la solicitante y ordenó que se dejara insubsistente la determinación adoptada por el Sistema Nacional y el acuerdo de notificación del 9 de febrero del mismo año. Asimismo, dicho Tribunal ordenó emitir una nueva determinación fundada y motivada, con base en los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 33 y 34 del Reglamento de la Ley General de Acceso vigente al momento en que se presentó la solicitud.

En cumplimiento a lo anterior, el 30 de enero de 2015, durante su Décima Quinta Sesión Extraordinaria, el Sistema Nacional procedió al análisis de la solicitud de investigación para declarar la AVGM en el estado de Nuevo León, con base en los requisitos establecidos en los artículos referidos de la Ley General de Acceso y declaró la procedencia de la misma. Dicha resolución fue notificada a la solicitante mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/178/2015.

2. Conformación del grupo de investigación

Con fundamento en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso, mediante el Acuerdo 04-24/04/2009, de 24 de abril de 2009, tomado durante su Séptima Sesión Ordinaria, el Sistema Nacional conformó un grupo de investigación integrado por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, para realizar el estudio y análisis de la posible emisión de una AVGM.

El 23 de febrero de 2015, mediante oficios INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122-01/2015, INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122-02/2015, INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122-03/2015 e INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122-04/2015, la Secretaría Ejecutiva requirió a las y los titulares de dichas instituciones que designaran a una persona con conocimiento en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, para ser integrantes del grupo de investigación encargado de realizar la investigación correspondiente a la solicitud de AVGM para el estado de Nuevo León.

Mediante oficio SS-142 de marzo de 2015, la Secretaría de Salud designó como su representante en el grupo de investigación a la Dra. Aurora del Río Zolezzi, Directora General Adjunta de Equidad de Género.

Mediante oficio SDHPDSC/0475/2015 de 6 de abril de 2015, la Procuraduría General de la República designó a la licenciada Rosa Pérez Martínez, Directora de la Unidad de Género de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, para ser integrante del grupo de investigación.

Mediante oficio 100/263 de 20 de marzo de 2015, la Secretaría de Desarrollo Social designó a licenciada Araceli García Rico, Directora General Adjunta de Igualdad de Género, como su representante en el grupo de investigación. Posteriormente, se designó a María Antonia González del Castillo, mediante oficio DOO100/1581/2016.

Por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, mediante oficio CONAPRED/PC/102/2015 de 3 de marzo de 2015, designó a la maestra Hilda Téllez Lino,

Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, para integrar el grupo de investigación. Posteriormente, fue nombrada en sustitución la maestra Karla Verónica Calcáneo Treviño, como representante de dicho organismo. Posteriormente, el 7 de enero de 2016, mediante oficio CONAPRED/PC/027/2016 se designó la licenciada Karla Verónica Calcáneo Treviño. Mediante oficio CONAPRED/PC/689/2016 se designó la Mtra. Tania Ramírez Hernández.

Durante su primera sesión de trabajo, el grupo de investigación acordó por unanimidad, invitar a la Conavim y al Inmujeres a ser parte del mismo. Asimismo, aprobó por unanimidad que, en caso de aceptar la invitación, la Conavim fuera la coordinadora del grupo. Lo anterior, en atención a la experiencia de dichas instancias en el tema de violencia contra las mujeres y, en particular, en materia de AVGM.

En este sentido, mediante escritos de 17 de abril de 2015, las integrantes del grupo de investigación invitaron al Inmujeres y a la Conavim a formar parte del mismo y requirieron que, en su caso, se designara a la persona que fungiría como su representante en el grupo.

Mediante los oficios CNPEVM/483/2015, CNPEVM/483-1/2015, CNPEVM/483-2/2015, CNPEVM/483-3/2015, de 17 de abril, la Conavim aceptó la invitación de las integrantes del grupo de investigación y designó a Gretha Jimena Vilchis Cordero, Directora General Adjunta, para formar parte del mismo y fungir como su coordinadora.

Del mismo modo, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DDSV/293/2015 de 30 de abril de 2015, el Inmujeres aceptó la invitación del grupo de investigación y designó al maestro Justo Nuñez Skinfill, Subcoordinador de Asuntos Jurídicos, para ser integrante del mismo. Posteriormente, en sustitución fue nombrado el maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, coordinar de asuntos jurídicos de dicha institución. En sustitución de Justo Nuñez Skinfill, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DDSV/042/2016, del 3 de febrero del 2016, se designó al licenciado, José Luis Peña Colín, Subcoordinador de Asuntos Jurídicos.

3. Conformación de la comisión dictaminadora

Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, mediante el Acuerdo 03-24/04/2009 de 24 de abril de 2009, adoptado durante la Séptima Sesión Ordinaria del Sistema Nacional, la comisión dictaminadora quedó integrada por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122/2015 de 23 de febrero de 2015, la Secretaría Ejecutiva solicitó al Secretario de Gobernación que designara una persona con conocimiento en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género para que formara parte de la comisión dictaminadora. La misma solicitud fue dirigida al Procurador General de la República y a la Secretaría de Salud, a través de los oficios INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122-03/2015 e INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/122-02/2015 de 23 de febrero de 2015, respectivamente.

Mediante oficio CNPEVM/296/2015, de fecha 4 de marzo de 2015, la Conavim designó a la maestra Adriana Isabel López Padilla Tostado, Directora General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Promoción de los Derechos Humanos y Atención a Víctimas, para formar parte de la comisión dictaminadora. Ulteriormente, fue nombrado en sustitución el maestro Ricardo David Uribe González como representante de la Conavim. El 20 de octubre de 2016, mediante oficio CNPEVM/1289/2016 fue nombrado en sustitución del último, el doctor José Gómez Huerta Suárez, Director de Área.

Por su parte, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/ DSSV/236/ 2015 de 7 de abril de 2015, el Inmujeres designó al licenciado Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Violencia, como su representante en la comisión dictaminadora.

A través del oficio SDHPDSC/0475/2015 de 6 de abril de 2015, la Procuraduría General de la República designó a la licenciada Mirna Irene Garduño Cruz, subdirectora de área, como integrante de dicha Comisión. Igualmente, mediante oficio SS-142 de 5 de marzo de 2015, la Secretaría de Salud designó al doctor Ricardo Juan García Cavazos, Director General del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, como su representante en la comisión dictaminadora.

4. Sesiones de trabajo del grupo de investigación

El grupo de investigación celebró 6 sesiones de trabajo; realizó dos visitas *in situ* al estado de Nuevo León; llevó a cabo siete entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, así como a XX personas encargadas de la atención, procuración y administración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas; solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante y, adicionalmente, investigó *motu proprio*, información estadística oficial, fuentes periodísticas tanto nacionales como locales, y estudios y diagnósticos locales, nacionales e internacionales respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 17 de abril de 2015 se llevó a cabo la instalación formal y primera sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de investigación;
- b. Adopción de los *Lineamientos del grupo de investigación para el estudio y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género respecto del estado de Nuevo León*;
- c. Aprobación de la metodología de trabajo del grupo de investigación;
- d. Análisis preliminar de la solicitud de AVGM en el estado de Nuevo León;
- e. Análisis *ex officio* de la procedencia de solicitar medidas provisionales; y
- f. Elaboración del calendario de trabajo para el grupo de investigación.

Del 20 de abril al 8 de mayo de 2015, el grupo de investigación estudió la solicitud de AVGM y la información presentada por el gobierno del estado de Nuevo León, e inició la consulta de datos estadísticos de diversas fuentes oficiales de información. Asimismo, el grupo elaboró las guías para las entrevistas que se realizarían a las distintas autoridades, a las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas, y determinó los municipios y las instancias que visitarían.

Los días 11 y 12 de mayo de 2015, el grupo de investigación realizó su primera visita *in situ* al municipio de Monterrey, Nuevo León. En esta visita llevo a cabo 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:

Entrevistas realizadas el 11 y 12 de mayo

C5 (Coordinación Integral de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo para la seguridad) de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León

Secretaría de Policía Preventiva Municipal de Monterrey

Centro de Justicia Familiar (COPAVIDE) de la Procuraduría General de Justicia

Agencia del Ministerio Público especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía Regional Centro

Agencia del Ministerio Público especializada en Homicidios y Lesiones Dolosas, de la Fiscalía Regional Centro
Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF) del Estado de Nuevo León
Centro de Atención Familiar (CAFAM) del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF) del Estado de Nuevo León
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Instituto Municipal de las Mujeres Regias
Instituto Estatal de las Mujeres Nuevo León

Asimismo, durante la visita *in situ* el grupo se entrevistó con las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

Entrevistas realizadas el 11 de mayo
Viccali, A.C.

Entrevistas realizadas el 12 de mayo
Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.
Centro de Investigación Familiar, A.C.
Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León, A.C.
Alternativas Pacíficas, A.C.
Arthemisas por la Equidad, A.C.

Durante las entrevistas, las representantes de cada una de las organizaciones aportaron información respecto de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el estado de Nuevo León. Asimismo, la solicitante entregó al grupo un documento con información adicional relativa a la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios en el estado de Nuevo León.

Cabe señalar que, adicionalmente, se entregó a las personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas un instrumento de levantamiento de información para que tuvieran la oportunidad, si así lo deseaban, de proporcionar datos adicionales al grupo de investigación.

Del 13 al 15 de mayo de 2015 el grupo de investigación efectuó la sistematización de la información obtenida durante las visitas realizadas a las autoridades antes mencionadas.

Los días 19, 20 y 21 de mayo de 2015, el grupo de investigación realizó una segunda visita *in situ* a los municipios de Monterrey, General Escobedo, Guadalupe, Apodaca, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza. En esa ocasión, el grupo entrevistó autoridades en las siguientes instancias:

Entrevistas realizadas en Monterrey
Juzgado Primero Familiar del Primer Distrito Judicial
Juzgado Primero de Juicio Familiar Oral del Primer Distrito Judicial
Agencia del Ministerio Público de Homicidios
Hospital Universitario Dr. José Eleuterio González
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

Entrevistas realizadas en General Escobedo

Dirección de Policía de la Secretaría de Seguridad Pública municipal
Centro de Orientación y Denuncia (CODE)
Unidad de Investigación Especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía Regional Norte
Unidad de Investigación Especializada en Homicidio y Lesiones Dolosas, de la Fiscalía Regional Norte
Juzgado de lo Penal del Décimo Cuarto Distrito Judicial
Instituto Municipal de la Mujer

Entrevistas realizadas en Guadalupe

Dirección de Policía de la Secretaría de Seguridad Pública municipal
Unidad de Investigación Especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía Regional Sur
Unidad de Investigación Especializada en Homicidio y Lesiones Dolosas, de la Fiscalía Regional Sur
Juzgado Primero Familiar del Segundo Distrito Judicial
Juzgado Primero Penal del Segundo Distrito Judicial
Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia del Municipio de Guadalupe
Instituto Municipal de la Mujer de Guadalupe
Hospital Regional Materno Infantil de Alta Especialidad

Entrevistas realizadas en Apodaca

Dirección de Policía de la Secretaría de Seguridad Pública municipal
Grupo Especializado de Atención a la Violencia Intrafamiliar (GEAVI) de la Secretaría de Seguridad Pública municipal
Centro de Orientación y Denuncia (CODE)
Unidad de Investigación Especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía Regional Norte
Instituto Municipal de la Mujer de Apodaca
Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF) del Municipio de Apodaca
Centro de Salud Pueblo Nuevo

Entrevistas realizadas en Santa Catarina

Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia del Municipio de Santa Catarina
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Centro de Salud La Fama
Instituto Municipal de la Mujer de Santa Catarina
Dirección de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Pública municipal
Unidad de Investigación Especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía Regional Sur

Entrevistas realizadas en San Nicolás de los Garza

Secretaría de Seguridad Pública
Unidad de Investigación Especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía Regional Norte
Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia del Municipio de San Nicolás de los Garza
Juzgado Primero Familiar del Tercer Distrito Judicial
Juzgado Primero de Juicio Familiar Oral del Tercer Distrito Judicial

Del 25 de mayo al 5 de junio de 2015 el grupo de investigación efectuó la sistematización de la información obtenida durante las entrevistas realizadas a las diversas autoridades antes mencionadas.

El 5 de junio de 2015, el grupo de investigación 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.

Por su parte, el grupo de investigación realizó el análisis de expedientes remitidos, de manera aleatoria, finalizando en septiembre de 2015.

El 5 de noviembre de 2015, se llevó a cabo una sesión de trabajo del grupo interinstitucional y multidisciplinario, en la cual se analizaron los proyectos de protocolos de investigación de delitos de violencia contra las mujeres.

El 13 de enero de 2016, se llevó a cabo una reunión del grupo de investigación con el objetivo de analizar documentos relativos a la armonización legislativa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, el 17 de mayo de 2016, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Nuevo León, información específica sobre durante el periodo 2015 al 2016 relativo a la situación y hechos descritos en la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM.

El 3 de junio de 2016, el gobierno del estado de Nuevo León remitió a la Conavim la información solicitada.

El 3 de noviembre de 2016, el grupo de investigación, entregó el presente informe a la Secretaría Ejecutiva para que lo transmitiera a la comisión dictaminadora.

5. Información solicitada por el grupo de investigación

En cumplimiento al artículo 36, tercer párrafo del Reglamento de la Ley General de Acceso, mediante oficio CNPEVM/297/2015 de 5 de marzo de 2015, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Nuevo León, información específica sobre la situación y hechos descritos en la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM. De conformidad con lo dispuesto por el artículo en cita, se solicitó que la información se presentara dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquél en que surtiera efecto la notificación de dicha solicitud.

Asimismo, se le informó que los hechos expuestos en la solicitud están prevalidos 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 realiza el grupo de investigación. En este sentido, se comunicó al gobierno del estado de Nuevo León que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviar al grupo de investigación toda aquella información que se considerara pertinente para la investigación.

El 30 de marzo del año 2015, mediante oficio C.J.A./14/2015, el gobierno del estado de Nuevo León remitió a la Conavim la información solicitada.

El 12 de mayo de 2015, la organización solicitante entregó al grupo de investigación información adicional sobre la situación actual de violencia contra las mujeres en el estado de Nuevo León.

Asimismo, mediante oficios CNPEVM/571/2015 y CNPEVM/572/2015 de 20 de mayo del 2015, el grupo de investigación, a través de la Conavim, solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH), y a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, respectivamente, su colaboración para brindar la información con la que contarán relativa a los casos de violación de los derechos humanos de las mujeres en la entidad, así como las recomendaciones y estudios que tuvieran al respecto, especialmente aquéllos relacionados con la violencia contra las mujeres y feminicidios.

Mediante oficio DJ/3960/15 de 4 de junio de 2015, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León dio respuesta al requerimiento de colaboración del grupo de investigación. Del mismo modo, mediante oficio CVG/460/2015 de 2 de junio de 2015, la CNDH aportó información.

Asimismo, mediante oficio CNPEVM/590/2016, del 17 de mayo de 2016, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Nuevo León, información específica sobre la situación y hechos descritos en la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM.

El 3 de junio de 2016, mediante oficio BSG/195/2016, el gobierno del estado de Nuevo León remitió a la Conavim la información solicitada.

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

El 17 de abril de 2015, durante su primera sesión, el grupo de investigación determinó que no se consideraba necesaria una solicitud de medidas provisionales. Lo anterior, 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.

C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de interinstitucional y multidisciplinario para el análisis del caso

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

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- i. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, 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 (en adelante, 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 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado de Nuevo León (en

- adelante, Ley local de acceso), y
- x. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Nuevo León.

Asimismo, el grupo de investigación 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”)*, así como las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud inicial contiene un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de la organización solicitante, justifican la declaratoria de una AVGM. En este sentido, la solicitante señaló que en el estado de Nuevo León se recrudeció la violencia contra las mujeres al aumentar los delitos en contra de la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las nuevoleonenses. Señaló que con motivo de lo anterior, se perturba la paz social y se obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, manifestó que los feminicidios han aumentado considerablemente y que la mayoría de éstos tienen lugar en la zona metropolitana de Monterrey⁴.

A partir de la información aportada por la solicitante, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial y se identifican criterios generales de los casos que son considerados por la misma como feminicidios. 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 la presunción relativa *ius 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 y casos descritos en la solicitud inicial

La solicitud de AVGM presentada refiere que las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y niñas en Nuevo León se encuentran asociadas a la prevaleciente desigualdad de género y a las prácticas culturales lesivas para las mujeres. Indicó que estas prácticas provocan daños físicos, psicológicos, sexuales, económicos y patrimoniales. Aunado a lo anterior, señaló que la injusticia y la inequidad son un común denominador en estos casos, debido a la impunidad jurídica y social que existe.

Para ilustrar lo anterior, la solicitante realizó un registro y sistematización de los feminicidios ocurridos en el estado de Nuevo León con base en una recopilación hemerográfica. Sin embargo, manifestó que las cifras presentadas no incluyen los “decesos enmascarados”, como por ejemplo, los

⁴ De acuerdo a la solicitante, la zona metropolitana de Monterrey abarca los siguientes municipios: Monterrey, Apodaca, Juárez, Cadereyta, Jiménez, García, Guadalupe, General Escobedo, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Santiago; sin embargo, de acuerdo a la delimitación de zonas urbanas 2010 del Conapo, éste añade los municipios de Salinas Victoria y Carmén, dando un total de 13 municipios. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV

egresos hospitalarios por defunción de mujeres debido a heridas, traumatismos, fracturas, quemaduras, caídas u otros que pudiesen estar relacionados con violencia dolosa.

Al respecto, indicó que 548 mujeres y niñas perdieron la vida de manera violenta en el estado de Nuevo León durante el periodo comprendido entre enero del año 2000 al 31 de diciembre de 2011. La solicitante destacó que en dicho periodo hubo un incremento del 689.30% en el número de mujeres privadas de la vida que pasaron de 28 en 2000, a 221 en 2011.

		Año												
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Total		28	17	15	29	30	22	28	24	20	40	74	221	548

Adicionalmente, la solicitante señaló que el 82.48% del total de los feminicidios ocurrieron en la zona metropolitana de Monterrey, la cual abarca al municipio de Monterrey y los municipios de Apodaca, Juárez, Cadereyta, Jiménez, García, Guadalupe, General Escobedo, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Santiago. Los 96 feminicidios restantes, que representan el 17.52%, ocurrieron en la zona rural del estado, la cual abarca los otros 40 municipios del estado.

De los 452 feminicidios reportados en la zona metropolitana, la solicitante señaló que la mayoría ocurrieron en el municipio de Monterrey, ocupando éste el primer lugar estatal con 213 casos (38.86%). El segundo lugar lo ocupa Guadalupe con 57 (10.40%), seguido de General Escobedo con 29 (5.29%), Santa Catarina con 28 (5.10%), y San Nicolás de los Garza con 27 feminicidios (4.92%).

Por otro lado, la solicitante destacó que las tasas más altas de feminicidios en los municipios por cada 10,000 habitantes se encuentran en zonas rurales, ocupando el primer lugar el municipio de Parás, el cual cuenta con una tasa de 19.342, seguido de General Treviño con una tasa de 15.662 y Vallecillo con 10.147. En este sentido, de los municipios que conforman la zona metropolitana de Monterrey, el municipio de Santiago es el que cuenta con la tasa más alta con 2.965, después le sigue Monterrey con 1.875 y Cadereyta Jiménez con 1.735.

Respecto a las edades de las víctimas de los feminicidios referidos por la solicitante entre el año 2000 y el 2011, ésta señaló que la mayoría de las mujeres tenían entre 20 y 29 años de edad. Destacó que de los 548 casos, 25 eran niñas entre 0 a 12 años, 30 adolescentes entre los 12 a 18 años, 379 eran mujeres entre los 18 y 59 años de edad, 39 mujeres adultas mayores que tenían entre 60 y 98 años, y que no fue posible conocer la edad de 75 de las víctimas. Asimismo, la solicitante indicó que la mayoría de las mujeres eran madres de familia que dejaron en orfandad a niñas y niños.

La solicitud indica que, de acuerdo con los datos recabados en las notas hemerográficas, 187 de las víctimas murieron como consecuencia de las heridas provocadas por un arma de fuego, 78 perdieron la vida por las heridas ocasionadas con un cuchillo, 67 murieron como consecuencia de los golpes, 54 por asfixia, 49 por estrangulamiento, 30 fueron calcinadas, en 19 casos los cuerpos fueron descuartizados, nueve fueron ahorcadas, ocho fueron decapitadas, siete fueron arrolladas de manera intencional, seis murieron a pedradas, seis fueron degolladas, cuatro murieron por sobredosis, dos fueron arrojadas "al vacío", una murió por ahogamiento, una por envenenamiento, y en 20 casos no fue posible determinar la causa de muerte.

En este sentido, la solicitante informó que el 34.12% de los feminicidios fueron cometidos con un arma de fuego, el 22.99% correspondieron al uso excesivo de la fuerza física, el 19.52% se debieron al uso de armas punzocortantes, el 11.31% fueron por asfixia o quemaduras por fuego, el 7.66% fallecieron en el incendio provocado en el Casino Royale (42 mujeres), el 5.12% por el uso de un objeto como bates, piedras, tablonos o varillas, el 1.09% fueron arrolladas de forma intencional, el 0.91% murieron por ingerir o aspirar sustancias nocivas o ilícitas, y el 0.54% fueron ahorcadas.

Ahora bien, respecto a las características de los agresores la solicitud indica que en el 46% de los casos se identificó como responsable a un grupo de la delincuencia organizada, en 29% de los casos las víctimas de feminicidio tenían un vínculo familiar con la persona agresora o bien se trataba de casos equiparables a la violencia familiar. En este sentido, reportó que 66 de los casos fueron cometidos por el cónyuge de la víctima, 37 por su concubino, 21 por su novio, catorce por un amigo, once por “la pareja sentimental sin considerarse novios”, y 10 por la expareja.

Asimismo, la solicitante manifestó que el 15% de los feminicidios reportados fueron perpetrados por personas conocidas de las víctimas, en el 8% de los casos se desconoce al agresor y el 2% son imputables a elementos del orden.

La solicitud de AVGM expone que el 80.3% de los cuerpos de las víctimas fueron localizados en la vía pública y el 19.7% en su domicilio. Asimismo, indica que se identificó al 66% de las víctimas, mientras que el 34% permanecían en calidad de desconocidas, debido al estado en que fueron encontrados sus cuerpos.

Adicionalmente, de acuerdo con la información adicional proporcionada por la solicitante, entre 2012 y 2014 se registraron 248 casos de feminicidio en la zona metropolitana, 39 en la zona periférica, 16 en la zona citrícola, 8 en la zona norte y 3 en la zona sur⁵, y a pesar de que en junio de 2013 se tipificó el delito de feminicidio, sólo existe una denuncia por feminicidio.

Por otro lado, en su escrito inicial la solicitante indicó que la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León (en adelante, PGJENV) no cuenta con cifras y datos de delitos que atentan contra la salud, la integridad y la vida, desagregados por sexo y edad, motivo por el cual no es posible realizar un análisis certero sobre la magnitud de la violencia en contra de las mujeres en la entidad. No obstante, señala que con base en datos proporcionados por la PGJENV, recopiló el número total de denuncias por diversos delitos cometidos de 2008 a 2011, según se muestra en la siguiente tabla.

Información remitida por la solicitante				
Delito	2008	2009	2010	2011
Violencia familiar	10,349	9,369	7,910	8,744
Equiparable a la violencia familiar ⁶	147	154	184	437

⁵ Zona Metropolitana: Apodaca, Benito Juárez, García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina. Zona Periférica: Abasolo, Cadereyta, Jiménez, Ciénega de Flores, Doctor González, El Carmen, General Zuazua, Hidalgo, Higuera, Marín, Mina, Pesquería, Salinas Victoria y Santiago. Área Norte: Agualeguas, Anáhuac, Cerralvo, China, Dr. Coss, General Bravo, General Bustamante, General Treviño, Lampazos de Naranjo, Los Aldamas, Los Herreras, Los Ramones, Melchor Ocampo, Parás, Sabinas Hidalgo, Vallecillo y Villa Aldama. Área Citrícola: Allende, General Terán, Hualahuises, Linares, Montemorelos y Rayones. Área Sur: Aramberri, Doctor Arroyo, Galeana, General Zaragoza, General Iturbide y Mier y Noriega.

⁶ Artículo 287 Bis 2 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, se equipara a la violencia familiar y se sancionará de dos a seis años de prisión al que realice la conducta señalada en el artículo 287 Bis en contra de quien haya sido su cónyuge, concubina o concubinario o sea la persona con la que se encuentra unida fuera del matrimonio, aún y cuando no hayan tenido hijos en común, o bien al hombre y mujer que vivan juntos como marido y mujer de manera pública y continua, sin tener impedimentos legales para hacerlo y sin haber contraído matrimonio o en contra de algún pariente por consanguinidad hasta el cuarto grado de cualquiera de las personas anteriores, o en contra de cualquier otra persona que esté sujeta a la custodia,

Homicidio doloso (número de occisos)	263	267	828	2,003
Lesiones que sí ponen en peligro la vida	135	105	90	65
Lesiones que no ponen en peligro la vida	3,851	3,267	3,362	2,915
Violación	329	309	321	476
Equiparable a violación ⁷	147	154	184	173
Estupro	157	140	129	105

De acuerdo a lo manifestado por la solicitante, entre 2008 y 2011, las denuncias por el delito equiparable a la violencia familiar aumentaron un 197%. Sin embargo, las denuncias por violencia familiar disminuyeron en un 15.5%. Por su parte, las lesiones que sí ponen en peligro la vida decrecieron un 51.9% y las lesiones que no ponen en peligro a vida se redujeron en un 24.3%.

Asimismo, indicó que para el delito de violencia familiar existe la presunción de que las denuncias disminuyeron debido a que las mujeres no acuden a denunciar en primera instancia por el temor a sufrir episodios de violencia más intensos si lo hacen. Respecto a estos casos, señaló que es común que las autoridades ofrezcan vías alternas de solución de conflictos, como la conciliación, las cuales no son viables debido a que las mujeres se encuentran en una relación de desequilibrio de poder. Aunado a lo anterior, refirió que es frecuente que las mujeres le otorguen el perdón a su agresor a cambio de que éste acuda a terapias psicológicas; sin embargo, tras recobrar la libertad los agresores incumplen y no hay recursos para dar seguimiento a estos casos o para obligarlos a asistir a las terapias.

La solicitante indicó que el delito de violación se incrementó en un 44.68% en el periodo que va el año 2008 al año 2011, el equiparable a violación en un 17.68%, mientras que el estupro sufrió un decremento del 33.1%.

Adicionalmente, la solicitante manifestó que de conformidad con cifras proporcionadas por la Secretaría de Salud del estado de Nuevo León, el porcentaje de embarazos en edad temprana pasó de 25% de los partos en hospitales de la Secretaría en el año 2000, a 32% en 2011, lo cual representa un aproximado de 12,000 nacimientos.

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado por la solicitante, debido a la inseguridad que se vive en el estado de Nuevo León, el delito de privación ilegal de la libertad se incrementó en un 55.4% entre los años 2008 y 2011, y el delito de secuestro aumentó en un 183.3%.

Respecto al delito de trata de personas, manifestó que la PGJENV recibió únicamente una denuncia en el 2011, mientras que por el delito de rapto recibió un total de 77 denuncias. Asimismo, de acuerdo con la información adicional proporcionada por la solicitante, en 2014 se presentaron 160 denuncias por rapto.

Por último, la solicitante manifestó que es común que las autoridades y los medios de comunicación que reportan los feminicidios señalen que las mujeres que fueron privadas de la vida por la delincuencia organizada, aun desconociendo su identidad, origen, estado civil, domicilio, oficio o profesión, pertenecían a algún grupo de la delincuencia organizada, minimizando con ello el delito del que fueron víctimas y dejando en impunidad los casos.

guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona, cuando el agresor y el agredido habiten o convivan en la misma casa ya sea de éste o de aquél.

⁷ Art. 267 del código penal, se equipara a la violación y se castigará como tal, la cópula con persona menor de trece años de edad, o con persona, sin la voluntad de ésta, aunque sea mayor de edad, que se halle sin sentido, que no tenga expedito el uso de la razón, o que por cualquier causa no pudiese resistir la conducta delictuosa.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM

A. Contenido y alcance de la información proporcionada

A partir de la información aportada por el gobierno del estado de Nuevo León, a continuación se describen, de manera general, los principales datos proporcionados por la entidad federativa. En este sentido, no debe entenderse que las afirmaciones fácticas o jurídicas que se presentan en este apartado forman parte de las conclusiones del grupo de investigación.

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Secretaría de Gobernación, el gobierno del estado de Nuevo León remitió información respecto de los 548 casos feminicidios referidos por la solicitante, así como de la normatividad y 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

En relación con los 548 casos de feminicidios a los que se refiere la solicitud, la PGJENV señaló que de acuerdo con su registro, entre el 2000 y el 2011, se presentaron 542 casos de homicidios de mujeres, aclarando que el delito de feminicidio se tipificó en el estado hasta junio de 2013, por lo que todos estos casos se investigaron bajo el tipo penal de homicidio.

Respecto a estos casos, se informó que 153 víctimas tenía entre 21 y 30 años de edad; 112, entre 31 y 40 años; 59 entre 11 y 20 años; 57 de 41 a 50 años; 43, entre 51 y 60 años; 34, entre 0 y 10 años; 34 más de 61 años, y en 50 casos la edad no fue determinada.

Asimismo, por lo que hace a su estado civil, el estado refirió que 191 mujeres eran casadas, 188 eran solteras, 67 vivían en unión libre, 28 eran viudas, ocho estaban divorciadas, y respecto de 60 su estado civil no fue determinado. En cuanto a la ocupación de las víctimas, señaló que 187 eran amas de casa, 170 tenían empleos diversos, 43 eran comerciantes, 40 eran estudiantes, 27 no tenían empleo, 15 eran servidoras públicas, y en 60 casos la ocupación no se determinó.

Por cuanto a su nacionalidad, indicó que 483 eran mexicanas y en 59 casos se desconoce. El estado agregó que no contaba con información respecto al número de casos en que las víctimas eran mujeres indígenas o migrantes. De igual modo, informó que en 59 casos no se identificó a la víctima y en 183 casos no se tiene identificado al victimario.

Por lo que se refiere a las causas de muerte, el estado indicó que en 209 casos se trató de ejecuciones, 96 fueron por “motivos pasionales”, 69 fueron originados por violencia familiar, 30 fueron por robos, 20 derivados de enfrentamientos, 16 sin motivo aparente, nueve por riñas, ocho por discusiones, ocho por viejas rencillas, cinco por violación, y en 72 casos no se determinó el motivo.

Respecto al lugar donde ocurrieron las mujeres, el estado refirió que 204 casos ocurrieron en Monterrey; 57 en Guadalupe; 30 en Santa Catarina; 29 en San Nicolás; 25 en Escobedo; 25 en Juárez; 22 en Apodaca; 18 en Cadereyta; 15 en Santiago; 13 en Montemorelos; once en Linares; diez en García; ocho en Sabinas Hidalgo; ocho en Salinas Victoria; siete en San Pedro Garza García; siete en China; seis en Pesquería; cinco en Allende; cuatro en Los Ramones; tres en los municipios de Marín, Mina, Galeana, Dr. Arroyo y Cerralvo, respectivamente; dos en los municipios de Anáhuac, Aramberri, Dr. González, Gral. Terán, Gral. Treviño, Gral. Zuazua, Hidalgo, Parás y Vallecillo, respetivamente, y uno en cada uno de los municipios de Ciénega de Flores, El Carmen, Gral. Zaragoza, Hualahuises e Iturbide.

Según la información proporcionada por el gobierno del estado de Nuevo León, a partir de estos casos se iniciaron 465 indagatorias por el delito de homicidio, debido que hasta ese momento no existía el tipo penal de feminicidio en el estado. De éstas, 217 fueron consignadas, 70 concluidas por incompetencia, 20 concluidas por no ejercicio de la acción penal, cuatro fueron acumuladas, y 154 se encuentran en trámite.

Adicionalmente, estableció que en 21 de los casos se tienen registros previos de denuncia de violencia por parte de la víctima. Por otra parte, el estado indicó que en 158 casos existía una relación sentimental o de parentesco entre la víctima y el victimario; en ocho el agresor era amigo o conocido de la víctima; en 301 casos no existía ninguna relación, y en 75 este aspecto no fue determinado.

El estado agregó que el número de homicidios de mujeres se ha venido reduciendo paulatinamente a partir de 2011 cuando se registraron 219 casos, pues en 2012 se registraron 138 casos, en 2013 fueron 97 casos, en 2014 la cifra disminuyó a 71 casos, uno de los cuales se investiga bajo el tipo penal de feminicidio y en 2015, se registraron 40 homicidios de mujeres, de las cuales, 38 se investigan bajo el tipo penal de homicidio y dos como feminicidio.

Finalmente, de enero a mayo de 2016 se registraron 25 homicidios de mujeres y ningún feminicidio.

Asimismo, el estado informó que en el periodo comprendido entre el año 2008 y 2015, en relación con los delitos de violencia familiar, equiparable a la violencia familiar, violación y otros delitos sexuales cometidos en contra de mujeres⁸, se registraron los siguientes casos:

Delito	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Violencia familiar	8,835	8,262	7,215	7,822	9,118	10,936	13,227	14,542
Equiparable a la violencia familiar	647	452	314	386	832	2,339	2,848	2,308
Otros delitos Sexuales	1,071	1,032	1,069	998	916	1,032	1,353	1,226
Violación	305	301	325	482	454	507	581	516
Rapto	66	58	54	64	54	93	175	125

Fuente: Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León

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 Nuevo León remitió al grupo de investigación toda la normatividad existente en la entidad federativa relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, refirió que cuenta con los siguientes protocolos de investigación y actuación con perspectiva de género:

- Protocolo de Investigación del Delito de Homicidio;
- Protocolo de Investigación del Delito de Violación;
- Protocolo de Investigación del Delito de Violencia Familiar;
- Protocolo de Inhumación, Exhumación y Donación de Cuerpos;

⁸ Los datos relacionados con este delito, para el periodo comprendido entre 2008 y 2014 fueron reportados por el estado como “otros delitos sexuales” sin especificar los delitos que incluye la suma, mientras que para el año 2015, para obtener este dato, se sumaron los datos registrados para los delitos de hostigamiento sexual, equiparable a la violación, atentados al pudor, pornografía infantil, estupro, incesto y tentativa de violación.

- Protocolo Alba;
- Procedimiento Alerta Amber;
- Protocolo de Atención a Víctimas del Delito de Femicidio con perspectiva de Género;
- Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Familiar;
- Protocolo de Atención a Víctimas del Delito de Trata con Perspectiva de Género, y
- Protocolo de Atención a Víctimas de Hostigamiento⁹.

Por otra parte, en materia de políticas públicas el gobierno informó que elaboró el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a través de las dependencias que conforman el Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, el cual fue publicado el 14 de marzo de 2011.

Del mismo modo, se informó que el 30 de agosto de 2016, se desahogó la primera Sesión Extraordinaria del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y por primera vez se llevó a cabo en sesión pública, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil (señaladas al inicio de este escrito). En ese marco, el C. Gobernador formalizó la emisión del Acuerdo donde instruyó para la realización de un Programa Estatal contra la Violencia hacia las Mujeres, manifestando su compromiso de asignar recursos presupuestales para este objeto. Mismo que se publicó en el Periódico Oficial del Estado en fecha 24 de octubre de 2016.

Asimismo, señaló que ha realizado campañas de difusión, foros, conferencias, seminarios y talleres con perspectiva de género. En particular, refirió que entre 2004 y 2009 se realizaron 242 ediciones de *Mujeralia Prensa*; entre 2004 y 2012, se transmitieron 5 horas en La Hora Nacional con el tema “derechos de las mujeres”; se realizaron 1,518 horas transmisiones de *Mujeralia TV* y *Mujeralia radio*¹⁰, producidos por el Instituto Estatal de las Mujeres (en adelante, IEM); se transmitieron 6 horas en radio del “Maratón de las mujeres”; se distribuyeron de 190,000 cd’s de “nacer con equidad” y 49,000 cd’s de “crecer con equidad”; se publicaron 50 obras para la colección “Mujeres y Poder”, así como de 5,000 ejemplares de la revista trimestral “Violeta, por una cultura de igualdad”¹¹. Agregó que desde 2006 se implementa la campaña “El derecho de las nuevoleonesas a una vida libre de violencia”, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, a partir de 2016, a través de Facebook del IEM y del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas Nuevo León, se promueve información de los servicios en las comunidades.

El estado informó también que desde 2010, el IEM ha impartido talleres de capacitación y sensibilización a la comunidad en general, así como a periodistas para comunicar con perspectiva de género. De igual modo, el IEM instituyó el Premio Nuevo León al Periodismo por la Igualdad, que se ha entregado de 2010 a 2014, a los mejores reportajes sobre violencia, desigualdad y no discriminación.

El estado agregó que se han realizado y transmitido spots para radio y televisión, así como para la red social Youtube, de campañas de sensibilización contra la violencia de género. Adicionalmente, con el apoyo de la Dirección de Televisión Educativa de la Secretaría de Educación Pública Federal, los spots se difundieron vía satélite a través de EDUSAT en Telesecundarias a nivel nacional, entre agosto y diciembre de 2012.

⁹ El estado proporcionó vínculos electrónicos para acceder a dichos instrumentos, sin embargo no fue posible acceder a ellos.

¹⁰ Dichos programas, cumplieron 10 años de servicio a la comunidad en 2014.

¹¹ Disponibles en: http://archivo.nl.gob.mx/?P=inst_de_mujeres, o http://archivo.nl.gob.mx/?P=iem_publicaciones.

Por otra parte, el estado de Nuevo León informó que entre 2011 y 2013, el IEM ha impartido un Diplomado de Programación, Planeación y Presupuestación con Perspectiva de Género, y que entre 2014 y 2015 ha capacitado un total de 27,064 servidores públicos¹² en temas relacionados con equidad de género, la Ley local de acceso y la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Nuevo León.

De igual modo, entre 2006 y 2014, mediante el programa de Prevención de Violencia contra las Mujeres, el IEM ha impartido diversos talleres y seminarios, para la prevención de la violencia contra las mujeres, a docentes de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Secretaría de Educación, así como a profesionistas del IEM, a servidoras y servidores públicos municipales, a personal del Tribunal Superior de Justicia y al público en general, capacitando a un total de 467,780 personas.

Por otra parte, el estado informó que el Sistema DIF estatal, a través del Programa de Igualdad de Género en la Cultura Institucional, logró capacitar hasta diciembre de 2015, al 30% de las y los funcionarios que ocupan puestos de toma de decisiones en temas de perspectiva de género (de Jefes de Departamento a Directores, 91 puestos en total).

Al mes de abril de 2016, se ha capacitado sobre la Ley de Víctimas y el Modelo de Atención Integral a Víctimas, con perspectiva de género, a 443 servidores públicos y a diverso personal del Centro de Información para la Seguridad del Estado.

Asimismo, el estado reporta que, en 2015, el IEM realizó el Diagnóstico de las condiciones e igualdad en la Administración Pública Estatal, para conocer la situación de igualdad y discriminación entre hombres y mujeres. Dicho diagnóstico permitirá comparar el impacto de las acciones relacionadas en los últimos cinco años. Por su parte, la Secretaría de Educación llevó la Investigación sobre Roles y Estereotipos de Género en Educación Básica.

Igualmente, el estado indicó que se instaló el Consejo de Participación Ciudadana del Instituto en octubre de 2016, a través del cual se busca conocer de viva voz las propuestas de la sociedad civil para traducirlas en sinergias positivas, en este Consejo se logró incorporar a las representantes de dos de las organizaciones civiles promotoras de la alerta de género presentada en el 2012.

Por lo que se refiere al ámbito de procuración de justicia, se reportó que la PGJENV cuenta con un *Protocolo de Investigación del delito de Violencia Familiar*. Asimismo, el estado informó que cuenta con 40 instancias para recibir denuncias de mujeres, de las cuales tres son especializadas en violencia contra las mujeres: i) el Centro de Orientación y Denuncias Monterrey, Centro de Justicia Familiar; ii) el Centro de Orientación y Denuncias Escobedo, Centro de Justicia Familiar, y iii) el Centro de Orientación y Denuncias Guadalupe, Centro de Justicia Familiar.

En cuanto al sistema de información de casos de violencia contra las mujeres, el estado reportó que cuenta con un sistema informático para la administración de las averiguaciones previas (correspondientes al sistema tradicional de justicia penal- 2007), para la administración de carpetas de investigación (correspondiente al sistema penal acusatorio- 2012), que permite el registro de las órdenes de protección, y el Sistema de Estadística e Informática, respecto a la atención integral que se proporciona a las víctimas de delitos cometidos en contra de la mujer.

Por su parte, la Procuraduría General de Justicia, ha puesto en operación dos aplicaciones móviles

¹² Las y los servidores públicos pertenecen a las Secretarías de Desarrollo Sustentable, de Educación, General de Gobierno, de Desarrollo Económico, de Salud, de Obras Públicas, de Desarrollo Social, de Seguridad Pública, del Trabajo y de Finanzas, Procuraduría General de Justicia, Sistema DIF Nuevo León, Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Tribunal Superior de Justicia, entre otras dependencias.

para presentar denuncias desde un celular o una tableta ante las Agencias del Ministerio Público; 1) Denuncia *express* PGJNLy 2) Contacto ciudadano. Estas herramientas tienen como propósito reducir el tiempo de respuesta y tener acercamiento con la población.

Como parte del Programa de fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género 2016, se diseñó un protocolo para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente actuación en la solicitud, expedición y aplicación de las órdenes de protección, a fin de garantizar una respuesta judicial efectiva y oportuna desde una perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres y prevenir situaciones de violencia contra ellas, sus hijos e hijas, favoreciendo con ello el pleno acceso a la justicia.

De igual forma, el IEM ha estado en colaboración con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), para implementar una base de datos estatal, así como un mapa georreferenciado de los casos de violencia y de los servicios de atención y prevención a la violencia que otorga el Gobierno del Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Del mismo modo, se informó que desde 2012 el Tribunal Superior de Justicia del Estado cuenta con un registro administrativo sobre violencia familiar, feminicidios y órdenes de protección¹³, pero no de violencia contra las mujeres. Por su parte, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctima, cuenta desde enero de 2015 con un banco de datos denominado Registro Estatal de Víctimas (REV).

En cuanto a la información al público, el estado menciona que sólo la PGJ tiene disponible en la página de internet el número de delitos, sin embargo el grupo de trabajo advierte que si bien la información es clara y sencilla, no es posible conocer la incidencia delictiva por sexo de la víctima.

Por otra parte, el estado refirió que de acuerdo con el último ejercicio (2016), el 1.5% del presupuesto de la PGJENV se destina a la Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos y a partir de este mismo año se destina el .45% del presupuesto a la Dirección General de la Fiscalía Especializada en Atención a la Mujer; el IEM destina el 84% a este objetivo, y el Sistema DIF estatal el 36.3% en 2015.

La Secretaría de Educación asignó, a través de programas federales, \$31'918,550.58 M.N., entre los que destaca el Proyecto de Unidad de Igualdad de Género 2015. Para el año 2016, no ha recibido los recursos federales, que ascienden a \$17'601,490.66.

Se informó también que a través de la Secretaría de Desarrollo Social se creó el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2010-2015, el cual tiene como objetivos, entre otros: i) combatir la violencia familiar; ii) impulsar el bienestar familiar; iii) asegurar el desarrollo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; iv) diseñar políticas públicas preventivas, y v) vincular con organizaciones de la sociedad civil.

En consecuencia, se han implementado diversos programas de apoyo, tales como: i) Apoyo a Jefas de Familia, que a la fecha ha apoyado alrededor de 25,940 mujeres, otorgando en 2014 subsidios de más de \$69,454,813.00 pesos; ii) programas empresariales para incrementar la apertura de nuevos negocios, impulsando la equidad de género en las micro, pequeñas y medianas empresas, que durante 2014 ofreció más de 5,000 asesorías (46% a mujeres emprendedoras); iii) el Programa Anual de Microcréditos, del que el 90% de las personas beneficiarias son mujeres emprendedoras, y iv) el Programa Unidos Transformando mi Comunidad, que incluye la atención de personas en situación de riesgo y víctimas de procesos de violencia, a través de los Centros Comunitarios de

¹³ Con la entrada en vigor del Código Nacional, estas variaron su nombre a medidas de protección que son impuestas por el Ministerio Público y se elevan a la sede judicial para su ratificación.

Desarrollo Social.

Por otro lado, la Secretaría de Seguridad Pública implementó el Centro de Atención Integral para Adolescentes (CAIPA) en los municipios del área Metropolitana y el municipio de Montemorelos, mediante el cual se proporciona atención psicológica a las y los adolescentes y a sus padres, con enfoque de género y derechos humanos.

Se informó que la Secretaría de Salud cuenta con el *Programa para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género*. Este programa cuenta con indicadores y metas para la detección de la violencia familiar, la atención en servicios especializados, la sensibilización y capacitación en la NOM-046, la capacitación al personal de servicios especializados en los lineamientos de atención psicológica, la atención a la violencia sexual por parte del personal de hospitales y actividades de promoción del derecho a una vida libre de violencia y de prevención de la violencia familiar y de género. El estado informó que a través de este programa, de 2004 a febrero de 2015, se han proporcionado más de 120,900 atenciones a mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, a partir de 2011, en el marco de dicho programa, se crearon los grupos de reeducación para mujeres víctimas y hombres agresores de pareja. Del 2012 al abril de 2016 se han formado 127 grupos de hombres.

En el mismo tema, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con el Programa de Atención para hombres que ejercen violencia familiar, que entró en funcionamiento en agosto de 2014. De 2014 a abril de 2016 ha atendido a 226 hombres y 99 mujeres que han ejercido violencia.

Finalmente informó, que de acuerdo al Sistema para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de acciones en Salud Pública de las Entidades Federativas, el presupuesto estatal y federal asignado para el Programa de Violencia Familiar, se ha incrementado de 0.84% a 1.92% entre 2011 y 2014, y de 0.02% a 0.17% para el programa de Género y Salud.

V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE AVGM EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

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

El grupo interinstitucional y multidisciplinario considera muy 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, aunado 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 Nuevo León, de conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Acceso.

En este sentido, a continuación se exponen 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; 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud; 4) aviso al Ministerio Público 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) estadísticas judiciales en materia penal y, 8) 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 ubicar 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.

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 (en adelante, 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, incluyendo los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

De acuerdo a la información pública del Banavim¹⁴, desde su creación se han registrado en el estado de Nuevo León 19,412 casos de violencia contra las mujeres, esto es, 16.2% del total nacional. En cuanto a las órdenes de protección se han registrado 162, es decir el 3.3% del total nacional. (Cuadro 1)

Cuadro 1. Casos de violencia contra las mujeres a nivel nacional y en el estado de Nuevo León (Banavim)

Ámbito	Casos	Agresores	Agresoras	No. de órdenes de protección	No. de órdenes de servicios
Nacional	145,824	80,025	4,500	4,821	9,043
Nuevo León	23,707	4,901	319	162	1

Fuente: Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres

Al respecto, el grupo de investigación observa que de los datos disponibles en el Banavim no es posible conocer cifras exactas acerca de los tipos y modalidades de violencia. Desafortunadamente, tampoco es posible conocer la información por año o por municipio.

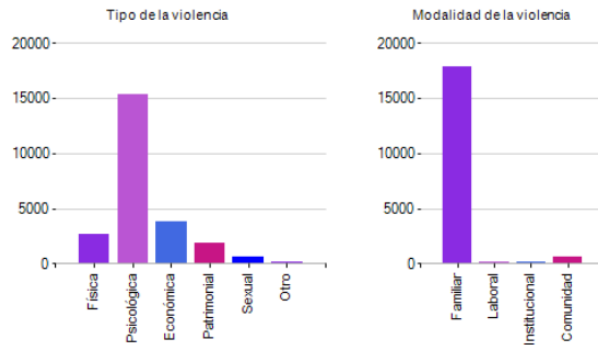
El grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de las obligación de proporcionar los datos por parte de las distintas instancias encargadas de la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo anterior podría explicar el por qué no existe ninguna orden de protección o de servicios registrados. En este sentido, el grupo de investigación insta al gobierno del estado de Nuevo León a realizar las acciones necesarias para dar cabal cumplimiento a su obligación de alimentar al Banavim.

De los datos disponibles, como se puede apreciar en la Gráfica 1, el tipo de violencia más frecuente

¹⁴ Consultado el 30 de octubre de 2016. Disponible en https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx#ancla

es la violencia psicológica, seguida de la económica y la física, respectivamente. De igual modo, el ámbito familiar presenta los mayores índices de violencia en la entidad.

Gráfica 1. Información referente a Nuevo León, disponible en la página del Banavim

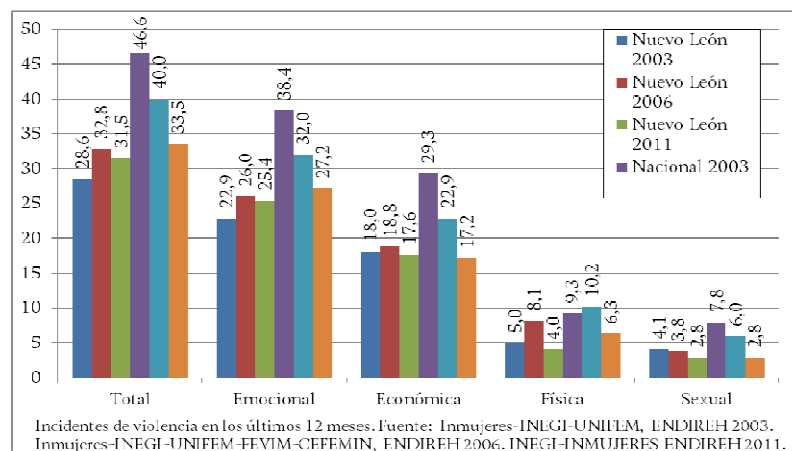


2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

A partir del análisis de los resultados de las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (en adelante, ENDIREH) realizadas en 2003, 2006 y 2011, el grupo de investigación observa que existió un incremento entre 2003 y 2006 en todos los tipos de violencia, seguido de una ligera disminución para el año 2011. Asimismo, tal como se muestra en la Gráfica 2, a excepción de la violencia económica en el año 2011, las tres encuestas reflejan que en el estado de Nuevo León los índices de todos los tipos de violencia son inferiores al promedio nacional.

De esta forma, el tipo de violencia por parte de la pareja más frecuente en el estado es la emocional, que afectó a 22.9% de las mujeres casadas o unidas en 2003, a 26% en 2006 y 25.4% en 2011; seguida de la violencia económica, que perjudicó al 18% de las mujeres en 2003, 18.8% en 2006 y 17.6% en 2011. Por lo que hace a la violencia física, ésta subió de 5% a 8.1% entre 2003 y 2006 y luego bajó a 4% en 2011. Finalmente, la violencia sexual se redujo de 4.1% en 2003 a 3.8% en 2006 y alcanzó 2.8% en 2011.

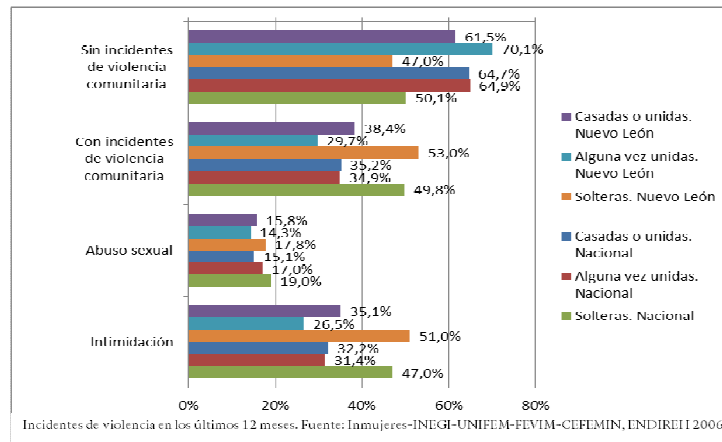
Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas, en Nuevo León y a nivel nacional, que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, 2003, 2006 y 2011



Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006 casi cuatro de cada diez mujeres casadas o unidas habían sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida en el estado; 30% de las mujeres alguna vez unidas, y más de la mitad de las mujeres solteras (53%). Estas proporciones son muy parecidas a las registradas en el ámbito nacional que son de 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente (Gráfica 3).

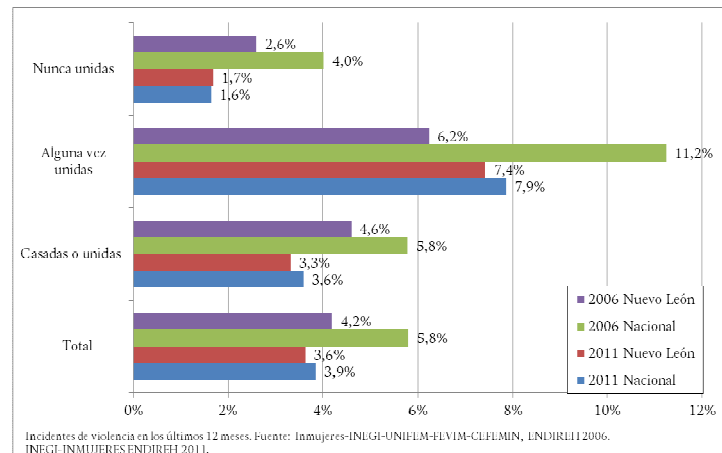
El grupo de investigación pudo observar que en los ámbitos comunitarios entre las mujeres casadas o unidas, la intimidación es 2.23 veces más frecuente que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es 1.86 veces mayor, y entre las solteras 2.9.

Gráfica 3. Mujeres de 15 años y más agredidas en espacios comunitarios en Nuevo León y a nivel nacional, por condición y tipo de violencia comunitaria según estado conyugal, 2006



Según las Endireh, entre 2006 y 2011 el porcentaje de mujeres neoleonesas de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida, por algún familiar u otra persona, se redujo de 4.2% a 3.6% (Gráfica 4). Si bien esta tendencia es similar a la nacional, donde esta prevalencia pasa de 5.8% a 3.9%, este tipo de violencia es menos frecuente en esta entidad y la reducción es menos acentuada. Las mujeres alguna vez unidas, son las que han sufrido, en mayor medida, este tipo de violencia.

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



Por otra parte, en 2006 el 12.7% de las mujeres de Nuevo León habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 15.8% en el caso de las mujeres alguna vez unidas. Estas cifras resultan inferiores al promedio nacional (Cuadro 2).

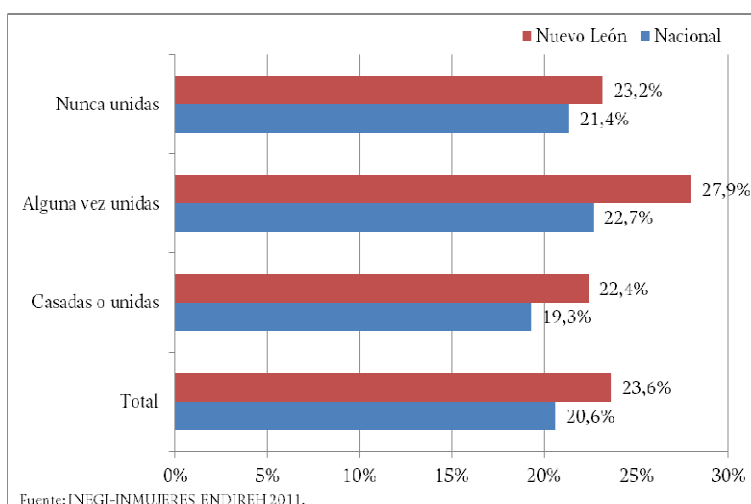
Cuadro 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006

	Nacional	Nuevo León
Total	15.9%	12.7%
Casadas o unidas	15.4%	12.1%
Alguna vez unidas	19.2%	15.8%
Solteras	15.9%	12.9%

Fuente: Inegi, Endireh, 2006. Tabulados básicos

En relación con la discriminación laboral en el estado de Nuevo León, en 2011, el 23.6% de las mujeres ocupadas de 15 años y más declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses. Dicho porcentaje es superior al correspondiente a nivel nacional que es de 20.6%. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres alguna vez unidas, respecto a las cuales la prevalencia de discriminación laboral es de 27.9% en el estado, en comparación con el 22.7% del promedio nacional. En cambio, las prevalencias estatal y nacional son muy parecidas para las mujeres nunca unidas con 23.2% y 21.4%, respectivamente (Gráfica 5).

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



3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia del Sistema Nacional de Información en Salud

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 tiene disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) de la

Secretaría de Salud¹⁵.

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 violencia¹⁶.

En este sentido, a partir del análisis de la información del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia*, el grupo pudo observar que de 2010 a 2013¹⁷, la Secretaría de Salud¹⁸ registró un total de 10,915 atenciones de mujeres por lesiones y violencia en Nuevo León, cantidad que representa el 1.6% del total de atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 3). Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de mujeres, puesto que una misma persona puede haber sido atendida en más de una ocasión.

Cabe señalar que la población de mujeres en el estado en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (en adelante, Conapo)¹⁹, representaba el 4.1% del total de mujeres a nivel nacional. Esto quiere decir que la proporción de atenciones a mujeres por violencia y lesiones en Nuevo León respecto del total nacional (2.1% de las atenciones en 2010, 1.5% en 2011 y 2012, y 1.3% en 2013) es inferior al porcentaje que representa la población femenina de Nuevo León en el total nacional.

Cuadro 3. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, según año de la atención, 2009-2013

	Año de la atención					Total
	2009	2010	2011	2012	2013	
Nacional	1,638	135,416	158,191	182,562	223,199	699,368
Nuevo León	5	2,808	2,365	2,729	3,008	10,915

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

En cuanto a las atenciones brindadas a las mujeres por lesiones y violencia, en el periodo 2009-2013, según el municipio en el cual se otorgaron, en términos absolutos, el grupo de investigación observa una importante concentración en el municipio de Monterrey con 2,454 casos, los cuales representan 22.5% del total estatal.

No obstante, cabe precisar que en dicho municipio reside el 26.1% de la población sin seguridad social, que es a la que atiende la Secretaría de Salud. En segundo lugar, se encuentra Montemorelos con 1,425 atenciones (13.1% del total, aun cuando sólo el 1.4% de su población no cuenta con seguridad social), seguido de Santa Catarina con 1,278 atenciones (11.7%, que representa más del doble de su población sin seguridad social), General Escobedo con 912 atenciones (8.4%, porcentaje similar al de la población que no cuenta con seguridad social que es de 7.3%) y Guadalupe con 698

¹⁵ Disponible en: <http://sinais.salud.gob.mx/>.

¹⁶ Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

¹⁷ De aquí en adelante, por economía del lenguaje, no especificaremos que incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

¹⁸ Se habla de forma genérica de la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

¹⁹ Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>.

atenciones (6.4%, en contraste con el 13.6% de su población que no cuenta con seguridad social). Al respecto, llama la atención que estos cinco municipios concentran el 62% del total estatal de atenciones y el 1% del total nacional.

En cambio, si consideramos esta misma información en términos relativos, es decir, por atenciones brindadas, por cada 10,000 mujeres que no cuentan con seguridad social, se obtiene un panorama muy diferente. De este modo, los municipios con la tasa más alta de este tipo de atenciones son: Montemorelos con 984.2, Cerralvo con 794.8, General Treviño con 655.3, Pesquería con 400.1, Agualeguas con 269.4, Rayones con 246.8 y Los Herreras con 239.4.

El grupo de investigación observa que si bien un número significativamente alto de atenciones se concentran en municipios de la zona metropolitana de Nuevo León, también es cierto que en dicha región vive la mayoría de la población del estado. Por ello, resulta lógico que los números absolutos de atenciones sean más elevados en dichas localidades.

En tal sentido, llama la atención que cuando se analizan las atenciones en términos de tasas, es decir, en función al número de mujeres que habitan en los municipios, Montemorelos, Cerralvo, General Treviño, Pesquería, Agualeguas, Rayones y Los Herreras presenten un alto número de atenciones. De manera particular, preocupa al grupo que el número de atenciones tanto en términos absolutos como en función de la población que habita en el municipio de Montemorelos sean muy elevadas. Dicha información debe ser tomada en cuenta por el estado para el diseño de políticas de prevención y atención de la violencia, a fin de garantizar que las estrategias implementadas no se limiten a la zona metropolitana.

Por otro lado, las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones son clasificadas en el SIN AIS 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 autoinflingida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las lesiones atendidas en Nuevo León, el 62.7% del total de atenciones, es decir, 6,844 fueron clasificadas como *violencia familiar*, porcentaje que es casi cuatro veces mayor al nacional que corresponde al 16.7%. La *violencia no familiar* también es superior en Nuevo León que presenta el 7% de las atenciones frente al 3.1% a nivel nacional. Por otra parte, las atenciones clasificadas como *accidentales* representan el 29.4% del total en el estado, mientras que las registradas como *violencia autoinflingida* corresponden al 0.1%. Ambos porcentajes son mucho menores a los registrados para dichas clasificaciones a nivel nacional, que corresponden al 77.9% y 0.9%, respectivamente (Cuadro 4).

Llama la atención el alto porcentaje de atenciones ocasionadas por violencia familiar en el estado. En este sentido, es importante hacer notar que los datos reflejados por el SIN AIS no corresponden a las tendencias mostradas por las ENDIREH en las que la prevalencia de los distintos tipos de violencia que sufren las mujeres por parte de su pareja en la entidad es menor al promedio nacional.

Cuadro 4. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, según intencionalidad, 2010-2013

	Intencionalidad del Evento											
	Accidental		Violencia familiar		Violencia no familiar		Auto infligido		Se ignora		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Nacional	545,084	77.9%	116,865	16.7%	21,684	3.1%	6,319	0.9%	9,408	1.3%	971,740	100.0%
Nuevo León	3,213	29.4%	6,844	62.7%	767	7%	10	0.1%	81	0.7%	8,800	100.0%

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

En función al número de atenciones brindadas por los municipios, como se mencionó, los diez con mayor número de atenciones son Monterrey, Montemorelos, Santa Catarina, General Escobedo, Guadalupe, Apodaca, García, Galeana, Salinas Hidalgo y Cerralvo (Cuadro 5). De ellos, llama la atención que en Montemorelos y Galeana se presenta el mayor porcentaje de atenciones debidas a *accidentes*. Por su parte, Santa Catarina, García y Monterrey presentan altos porcentajes atenciones por *violencia familiar*, con 95.5%, 95.1% y 86.9%, respectivamente.

El grupo de investigación hace notar que la violencia familiar en el estado, según la intencionalidad de las agresiones, representa en su conjunto un porcentaje significativamente alto, especialmente en los municipios de Santa Catarina, García y Monterrey, los cuales presentan prevalencias de violencia particularmente altas en este ámbito. Al respecto, se insta al gobierno del estado a dirigir esfuerzos adicionales para prevenir y erradicar este tipo de violencia, especialmente en dichas localidades.

Cuadro 5. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad en los diez municipios del estado de Nuevo León con mayor número de atenciones, 2010-2013

	Intencionalidad del Evento											
	Accidental		Violencia familiar		Violencia no familiar		Auto infligido		Se ignora		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Nuevo León	3.211	29,4	6.844	62,7	766	7,0	10	,1	81	,7	0	,0
Monterrey	48	2,0	2.132	86,9	249	10,1	1	,0	24	1,0	2.454	100,0
Montemorelos	1.350	94,7	64	4,5	7	,5	1	,1	3	,2	1.425	100,0
Santa Catarina	6	,5	1.221	95,5	45	3,5	0	,0	6	,5	1.278	100,0
Gral. Escobedo	6	,7	839	92,0	66	7,2	0	,0	1	,1	912	100,0
Guadalupe	10	1,4	584	83,7	93	13,3	1	,1	10	1,4	698	100,0
Apodaca	8	1,2	570	85,3	87	13,0	0	,0	3	,4	668	100,0
García	1	,1	634	95,1	31	4,6	0	,0	1	,1	667	100,0
Galeana	293	91,6	17	5,3	7	2,2	0	,0	3	,9	320	100,0
Sabinas Hidalgo	233	80,6	47	16,3	5	1,7	2	,7	2	,7	289	100,0
Cerralvo	254	89,1	18	6,3	13	4,6	0	,0	0	,0	285	100,0
Resto de los municipios	1.002	52,3	718	37,5	163	8,5	5	,3	28	1,5	1.916	100,0

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

Es importante mencionar que para los casos de *violencia familiar* y de *violencia no familiar* se registra también el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica, y económica/patrimonial). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en 6,844 atenciones brindadas en Nuevo León a mujeres por *violencia*

familiar, se registraron 9,637 tipos de violencia, es decir un promedio de 1.4 violencias por atención en el ámbito estatal (Cuadro 6). En cambio, para la *violencia no familiar* se registraron 803 tipos de violencia en 766 atenciones, es decir, 1.05 tipos de violencia por cada atención.

Por lo que hace a la *violencia familiar*, en el periodo comprendido entre 2010 y 2013, se atendieron, en la Secretaría de Salud, 4,924 casos de violencia psicológica que representa el 51.1% del total, 2,177 casos de violencia física (22.6%), 1,929 casos de violencia sexual (18.5%), 993 casos de violencia económica/patrimonial (9.5%) y 204 casos de abandono y/o negligencia (2.1%). Cabe señalar que el porcentaje de casos registrados como violencia sexual en Nuevo León es más del doble del que se presenta a nivel nacional (8.7%). De igual modo, la violencia económica/patrimonial en el estado es casi el doble de la proporción registrada a nivel nacional (5.1%).

En cuanto a las atenciones registradas como *violencia no familiar*, el tipo de violencia reportado con mayor frecuencia es la sexual con 580 casos (72.2%), seguida de la física con 117 casos (14.5%), la psicológica con 94 casos (11.7%), la económica/patrimonial con diez casos (1.2%) y el abandono y/o negligencia con dos casos (0.2%). Preocupa al grupo que nuevamente la violencia sexual reporte un porcentaje que representa más de cuatro veces la proporción de este tipo de violencia a nivel nacional (16.3%).

Cuadro 6. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, según tipo de violencia, 2010-2013

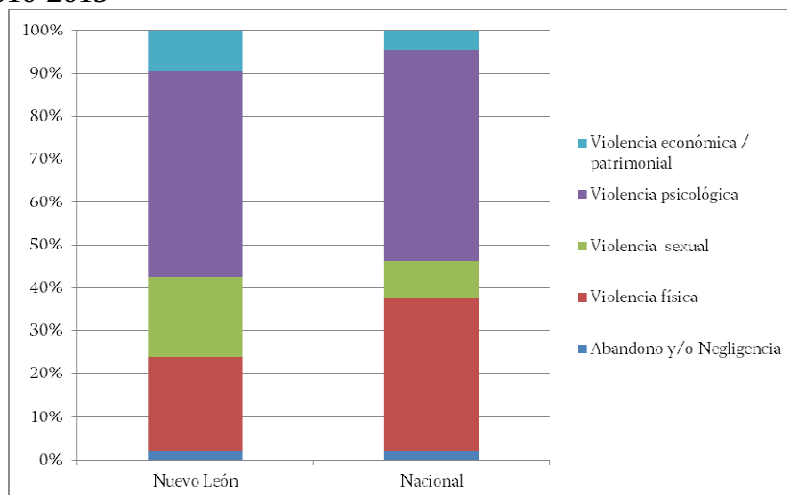
Intencionalidad del Evento	Nuevo León						Nacional					
	Año de la atención					Total	Año de la atención					Total
	2009	2010	2011	2012	2013		2009	2010	2011	2012	2013	
Violencia familiar	0	2,079	1,664	1,749	1,352	6,844	80	16,321	22,789	33,227	44,448	116,865
Total de tipos de violencia	0	2,855	2,125	2,596	2,061	9,637	82	20,602	29,296	42,802	52,481	145,263
Abandono y/o Negligencia		65	40	54	45	204	0	458	789	869	951	3,067
Violencia física		746	443	464	524	2,177	39	7,103	9,125	11,346	15,800	43,413
Violencia sexual		521	258	274	296	1,349	2	1,706	2,097	3,289	3,819	10,913
Violencia psicológica		1,244	1,235	1,499	946	4,924	37	10,210	15,866	25,153	29,154	80,420
Violencia económica / patrimonial		279	149	305	250	983	4	1,125	1,419	2,145	2,757	7,450
Violencia no familiar	0	101	249	217	199	766	50	3,710	4,785	5,457	7,682	21,684
Total de tipos de violencia	0	111	256	228	208	803	52	3,867	5,091	5,782	7,195	21,987
Abandono y/o Negligencia		1	0	1	0	2	0	19	23	14	71	127
Violencia física		23	32	28	34	117	39	3,083	3,821	4,120	5,116	16,179
Violencia sexual		54	201	182	143	580	11	443	798	1,082	1,254	3,588
Violencia psicológica		32	23	14	25	94	2	304	418	536	713	1,973
Violencia económica / patrimonial		1	0	3	6	10	0	18	31	30	41	120

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

El grupo observa la reducción de atenciones debidas a *violencia familiar*, las cuales disminuyeron una tercera parte entre 2010 y 2013, en contraposición a las relacionadas con *violencia no familiar* que se multiplicaron 2.6 veces en el mismo periodo. No obstante, la disminución de *violencia familiar* se presenta, de manera particular, entre 2010 y 2011, momento a partir del cual comienzan a fluctuar estos porcentajes.

La Gráfica 6 muestra las diferencias en la distribución por tipo de violencia entre el total nacional y el estado de Nuevo León. Como se puede observar, en este último son más frecuentes la violencia sexual y la económica/patrimonial. En cambio, hay relativamente menos casos de violencia física y psicológica.

Gráfica 6. Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, según tipo de violencia, 2010-2013



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

Por lo que toca al servicio que otorgó la atención, en la consulta externa se detecta con mayor frecuencia casos de violencia psicológica en el ámbito familiar (70.1%), pero en los casos de violencia no familiar es más frecuente la atención de violencia sexual (34.7%). Existe un panorama similar en los servicios de hospitalización, cuando se trata de violencia familiar casi la mitad de las atenciones en el estado son por violencia psicológica (48.5%), en cambio, cuando se trata de violencia no familiar seis de los siete casos atendidos en hospitales se referían a violencia sexual.

Esta situación se replica para los servicios especializados en atención a la violencia respecto de la violencia familiar, en los cuales la atención del 44.7% de casos se trató de violencia psicológica. Por su parte, en los servicios de urgencias, la violencia física es la más frecuente en el estado de Nuevo León con el 79.4% (Cuadro 7).

Cuadro 7. 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, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional 2010-2013

Tipo de servicio que brindó la atención	Intencionalidad del Evento									
	VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR				
	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
Absolutos										
Nacional										
Consulta externa	534	10,413	2,612	24,859	1,536	20	2,200	603	419	24
Hospitalización	260	2,649	423	3,783	360	39	480	128	85	6
Urgencias	146	13,804	487	1,765	136	16	12,779	668	230	38
Servicio esp. de atención a la violencia	2,002	14,498	6,842	46,666	5,132	40	605	2,088	1,145	49
Otro servicio	125	2,049	549	3,347	286	12	115	101	94	3
Nuevo León										
Consulta externa	38	420	161	1,811	155	1	14	17	14	3
Hospitalización	2	19	4	32	9	0	0	6	1	0
Urgencias	2	135	7	23	3	0	49	3	0	0
Servicio esp. de atención a la violencia	157	1,468	1,114	2,849	784	1	51	542	68	7
Otro servicio	5	135	63	209	32	0	3	12	11	0

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

Otro aspecto importante analizado por el grupo de investigación es la repetición de los eventos. En promedio, de 2010 a 2013 en Nuevo León la repetición de eventos por abandono y/o negligencia, se dio en el 88.8% de los casos. En relación con la violencia física, la repetición se dio en el 72%, mientras que los casos de violencia económica/patrimonial se dio en un 94.3%, en los casos de violencia psicológica en el 79.9% y en los de violencia sexual en el 54.6%.

Para el mismo periodo, en el ámbito nacional, la repetición de los eventos se da en el 58.5% de las atenciones donde se detectó abandono y/o negligencia, en el 61.2% de los casos de violencia física, en el 56.6% de los de violencia sexual, en el 77.5% de los de violencia psicológica y en el 80% de los de violencia económica/patrimonial. De este modo, a excepción de la violencia sexual, la repetición de eventos en todos los tipos de violencia en el estado de Nuevo León es mayor que en el ámbito nacional (Cuadro 8).

Lo anterior resulta preocupante para el grupo puesto que se muestran altas tasas de reincidencia de actos de violencia. En este sentido, el grupo considera que esto refleja una situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres de la entidad y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención y sanción.

Cuadro 8. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trata un evento repetido, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención

Año y servicio que otorgó la atención	Nuevo León					Total Nacional				
	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
2010										
Consulta externa	88,2%	64,8%	76,1%	74,1%	84,2%	65,7%	55,9%	63,4%	83,0%	89,0%
Hospitalización	.	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	40,0%	55,9%	61,5%	82,4%	89,4%
Urgencias	100,0%	46,8%	75,0%	80,0%	100,0%	28,0%	25,4%	21,8%	64,7%	55,9%
Servicio especializado de atención a la violencia	91,3%	80,1%	54,8%	85,3%	93,4%	76,2%	81,5%	63,7%	81,9%	91,6%
Otro servicio	100,0%	65,1%	73,3%	75,5%	100,0%	40,5%	69,1%	62,5%	75,9%	67,7%
2011										
Consulta externa	82,4%	63,8%	71,7%	67,8%	83,0%	80,4%	56,7%	60,8%	80,2%	81,3%
Hospitalización	.	66,7%	100,0%	88,9%	100,0%	61,1%	57,3%	59,5%	83,0%	91,8%
Urgencias	.	17,4%	0,0%	57,1%	.	61,4%	25,2%	22,2%	67,3%	62,2%
Servicio especializado de atención a la violencia	81,8%	82,8%	36,3%	84,6%	95,2%	84,7%	76,2%	59,4%	79,9%	78,4%
Otro servicio	0,0%	75,0%	59,1%	73,2%	63,6%	42,5%	75,2%	66,1%	81,3%	79,3%
2012										
Consulta externa	100,0%	75,0%	62,5%	47,5%	95,7%	71,3%	61,8%	69,4%	81,6%	85,6%
Hospitalización	100,0%	100,0%	40,0%	90,9%	100,0%	48,4%	57,0%	66,3%	86,4%	81,8%
Urgencias	.	25,7%	0,0%	100,0%	.	50,0%	26,4%	25,2%	65,6%	60,9%
Servicio especializado de atención a la violencia	96,1%	92,0%	51,0%	94,3%	98,1%	81,2%	81,3%	62,8%	82,5%	91,0%
Otro servicio	100,0%	81,6%	65,5%	87,5%	100,0%	58,8%	85,5%	66,3%	86,6%	81,4%

2013										
Consulta externa	100,0%	93,9%	77,8%	45,4%	92,0%	66,3%	66,5%	73,7%	72,2%	84,2%
Hospitalización	100,0%	100,0%	50,0%	100,0%	100,0%	55,3%	76,9%	57,4%	74,0%	83,0%
Urgencias	.	22,2%	66,7%	66,7%	.	33,3%	25,0%	30,0%	50,5%	64,9%
Servicio especializado de atención a la violencia	92,3%	87,1%	54,8%	92,8%	98,2%	80,1%	83,9%	63,7%	83,5%	89,9%
Otro servicio	100,0%	100,0%	77,8%	86,2%	100,0%	44,2%	82,2%	76,9%	87,1%	92,5%

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 una atención integral a las mujeres en situación de violencia, que son atendidas en la Secretaría de Salud, es la obligación de dar aviso al ministerio público (en adelante, MP) por parte del personal de salud de los casos de violencia que atienden. Esto posibilita a las mujeres a acceder a una serie de servicios como la consultoría legal o incluso la referencia a un refugio, con independencia de 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 ministerio público. El grupo de investigación considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permite 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 éstos tienen lugar en la entidad para diseñar acciones dirigidas a 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 2013 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 38.3% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional mientras que en el estado de Nuevo León se dio aviso en el 27% de los casos. Del mismo modo, en relación a los casos de violencia no familiar atendidos por la Secretaría de Salud, los porcentaje correspondiente a nivel nacional son 51.6% y en Nuevo León de 82.8%, respectivamente (Cuadro 9).

Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al Ministerio Público, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, según intencionalidad, 2010-2013

Intencionalidad del Evento	Año de la atención				
	2010	2011	2012	2013	Total
Total Nuevo León	33,3%	25,4%	17,1%	19,5%	23,7%
Accidental	7,6%	4,9%	2,0%	1,1%	3,0%
Violencia familiar	39,9%	21,7%	14,8%	29,4%	27,0%
Violencia no familiar	58,4%	85,6%	88,0%	85,9%	82,8%
Autoinfligido	0,0%	20,0%	0,0%	50,0%	20,0%
Se ignora	2,9%	16,7%	22,2%	10,5%	9,9%
Trata de personas	.	.	.	.	.
Total Nacional	13,2%	12,7%	13,2%	16,8%	14,2%
Accidental	8,3%	6,8%	5,9%	6,6%	6,8%

Violencia familiar	36,1%	36,1%	36,9%	41,2%	38,3%
Violencia no familiar	50,8%	51,7%	50,2%	52,9%	51,6%
Autoinfligido	34,5%	33,9%	34,2%	36,2%	34,8%
Se ignora	20,9%	17,5%	15,5%	72,6%	46,0%
Trata de personas	.	.	.	25,0%	25,0%
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia					

El grupo de investigación hace notar que en los casos de violencia familiar, el aviso al MP en el estado de Nuevo León no llega a la tercera parte de los casos, a pesar de los altos niveles de repetición de eventos mencionados anteriormente. Si bien para el año 2010 los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar en Nuevo León eran mejores que a nivel nacional, esta situación se revirtió en los años siguientes, especialmente en 2012. En cambio, en los casos de violencia no familiar, encontramos niveles de aviso al MP considerablemente mayores en el ámbito estatal.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP en todos los casos, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres, que es de observancia obligatoria para todas las unidades del sector salud.

En este sentido, preocupa al grupo de investigación las causas de este incumplimiento, ya que por una parte, podría deberse a que las agresiones contra las mujeres siguen siendo consideradas por los prestadores de servicios de salud como un asunto privado, en vez de una violación a derechos humanos de las mujeres, y por la otra, podría ser un referente de una falta de capacitación al personal de salud o incluso de una falta de confianza o articulación institucional entre el sistema de salud y el sistema de procuración e impartición de justicia.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta aún más preocupante para el grupo de investigación al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 10). Así, es 1.95 veces más frecuente que la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en Nuevo León sea reportada al MP cuando se trata de eventos únicos que en los casos de eventos repetidos. Es decir, cuando el evento es repetido sólo se ha dado aviso en el 46.2% de los casos, mientras que el aviso se da en 90.2% respecto de los actos de violencia que se registran una sola vez.

En los casos de abandono y/o negligencia, cuando se trata de un evento único se da aviso en un 10.5% de los casos, en contraste con 7.5% en eventos repetidos. Por su parte, en los casos de atenciones por violencia económica/patrimonial se da aviso al MP en un 9.6% de los casos únicos frente al 5.2% de los casos repetidos. En cuanto a la violencia física se da aviso al MP en un 51.5% de los actos que se registran en una sola ocasión y en un 32.4% de los casos cuando hay repetición de estas agresiones. Por último, en el caso de la violencia psicológica el aviso se da en un 10.1% cuando se trata de eventos únicos y en un 10.5% cuando existe repetición.

Se observa que en Nuevo León, a excepción de la violencia psicológica, el aviso al MP es mayor cuando se trata de eventos que se registran por única vez y no de eventos repetidos. Lo anterior, resulta preocupante toda vez que la falta de aviso al MP de la repetición de los eventos es una clara omisión por parte de las autoridades de salud de su deber de debida diligencia, así como de la obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

Cuadro 10. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2013

	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
Nuevo León	10,5%	51,5%	90,2%	10,1%	9,6%	7,5%	32,4%	46,2%	10,5%	5,2%	7,8%	36,7%	67,1%	10,4%	5,4%
2009	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2010	16,7%	45,1%	86,4%	22,2%	4,3%	10,0%	42,1%	52,4%	17,2%	9,7%	10,6%	42,9%	66,8%	18,1%	9,3%
2011	0,0%	50,0%	89,8%	5,7%	5,9%	9,4%	33,8%	50,3%	5,5%	6,1%	7,5%	39,2%	73,2%	5,6%	6,0%
2012	0,0%	57,3%	93,6%	7,7%	16,7%	9,4%	14,1%	34,0%	5,2%	3,0%	9,1%	20,7%	62,5%	5,8%	3,2%
2013	33,3%	65,8%	91,6%	7,9%	33,3%	0,0%	35,9%	46,6%	15,2%	2,8%	2,2%	40,0%	66,1%	13,8%	3,5%
Total nacional	32,9%	48,1%	61,3%	34,8%	33,7%	23,4%	43,8%	41,3%	32,8%	28,6%	26,0%	45,9%	49,1%	33,2%	29,3%
2009	.	47,4%	75,0%	21,4%	0,0%	.	71,4%	0,0%	40,0%	100,0%	.	53,8%	69,2%	33,3%	75,0%
2010	43,2%	48,7%	62,8%	28,8%	24,8%	31,2%	42,3%	40,8%	27,3%	22,5%	35,6%	45,7%	49,7%	27,6%	22,7%
2011	36,7%	47,1%	61,7%	31,1%	35,8%	22,2%	44,0%	43,7%	31,1%	33,1%	25,2%	45,7%	51,5%	31,1%	33,7%
2012	27,5%	46,1%	60,8%	31,0%	26,9%	19,6%	44,9%	39,3%	33,2%	26,7%	21,5%	45,5%	47,4%	32,8%	26,7%
2013	28,6%	50,1%	60,8%	41,4%	40,5%	24,8%	43,6%	42,1%	35,4%	30,5%	25,9%	46,4%	48,9%	36,6%	31,7%

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

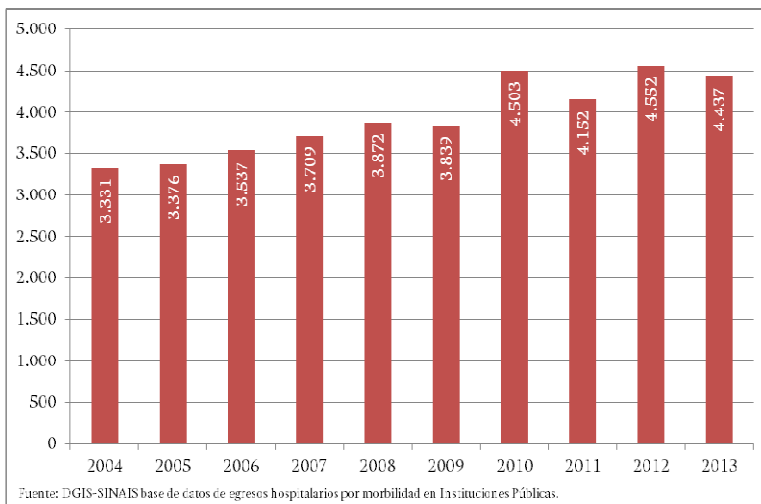
5. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del sector salud

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 públicas²⁰. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con la violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar a un 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.

La Gráfica 7 muestra una tendencia general creciente en los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia de 2004 a 2013, que en términos absolutos pasó de 3,331 casos a 4,437. El incremento fue constante desde 2004 hasta el 2008 y a partir de ese momento se presentan fluctuaciones en el número de egresos. De este modo, de 2009 a 2010 se registró el incremento más importante en los egresos que pasaron de 3,839 a 4,503.

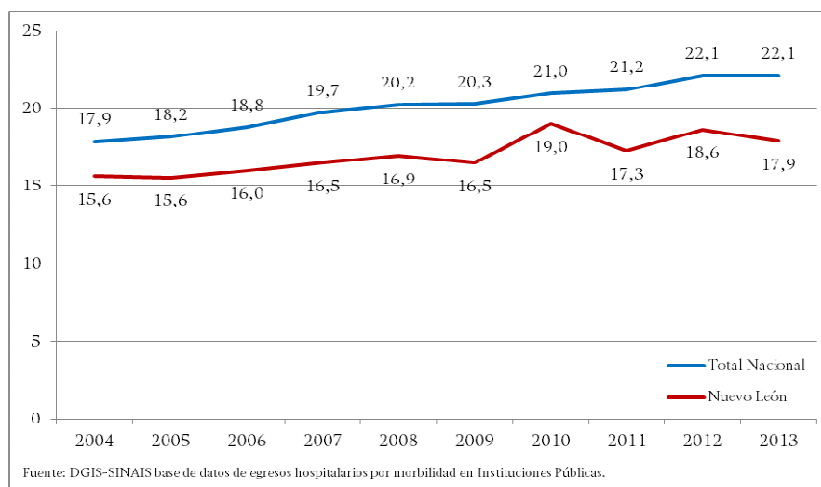
Otra forma de analizar estos datos, es considerando los egresos en relación con el total de población femenina. De esta manera, en la Gráfica 7 se aprecia de nuevo una tendencia ascendente en el número de egresos por cada 10,000 mujeres, la cual es inferior al promedio nacional.

Gráfica 7. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas en el estado de Nuevo León por causas directamente relacionadas con violencia, 2004-2013



²⁰ Disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx>.

Gráfica 8. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por cada 10,000 mujeres en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, por causas directamente relacionadas con violencia, 2004-2012



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 Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud. Resulta necesario hacer este análisis porque, lamentablemente, no existe información estadística oficial disponible sobre homicidios de mujeres y feminicidios, lo que constituye una falta grave por parte del Estado en atención a esta problemática.

El Cuadro 11 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio de 1985 hasta 2013²¹. Se trata de decesos con víctimas del sexo femenino 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. En la cuarta columna se presenta el porcentaje del Nuevo León en relación con las defunciones totales a nivel nacional y en la quinta, el porcentaje que las mujeres representan en la población femenina a nivel nacional.

Cuadro 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el estado de Nuevo León y a nivel nacional, 1985-2013

Año	Total nacional	Nuevo León	% del total de DFPH	% del total de población de mujeres
1985	1.479	6	0,4%	3,7%
1986	1.412	9	0,6%	3,7%
1987	1.264	10	0,8%	3,7%
1988	1.404	11	0,8%	3,8%
1989	1.241	12	1,0%	3,8%
1990	1.251	7	0,6%	3,7%
1991	1.280	12	0,9%	3,7%
1992	1.369	16	1,2%	3,7%
1993	1.347	13	1,0%	3,7%
1994	1.460	16	1,1%	3,7%

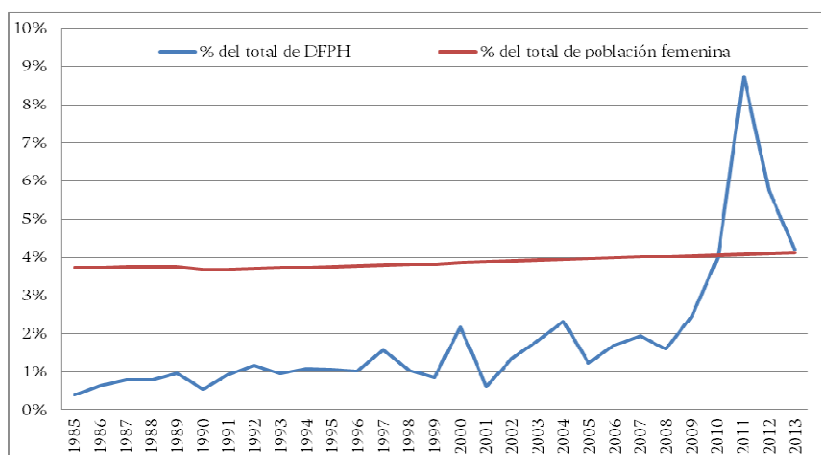
²¹ Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2014. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

1995	1.500	16	1,1%	3,8%
1996	1.464	15	1,0%	3,8%
1997	1.333	21	1,6%	3,8%
1998	1.525	16	1,0%	3,8%
1999	1.396	12	0,9%	3,8%
2000	1.290	28	2,2%	3,9%
2001	1.296	8	0,6%	3,9%
2002	1.270	17	1,3%	3,9%
2003	1.319	24	1,8%	3,9%
2004	1.203	28	2,3%	3,9%
2005	1.287	16	1,2%	4,0%
2006	1.288	22	1,7%	4,0%
2007	1.083	21	1,9%	4,0%
2008	1.433	23	1,6%	4,0%
2009	1.920	47	2,4%	4,0%
2010	2.430	97	4,0%	4,1%
2011	2.689	235	8,7%	4,1%
2012	2.742	158	5,8%	4,1%
2013	2.493	105	4,2%	4,1%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad y la PGJNV

Como se puede observar, entre 1985 y 2013 se han registrado en todo el país 44,468 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las que 1,021 (2.3%) corresponden al estado de Nuevo León. En este periodo, el total de muertes de mujeres por agresiones tuvo un importante incremento, el cual se aceleró a partir de 2009, alcanzando su máximo histórico en 2011, momento a partir del cual comenzaron a disminuir este tipo de defunciones (Gráfica 9).

Gráfica 9. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, 1985-2013



Si bien la participación relativa de Nuevo León en la población de mujeres es ligeramente creciente, de acuerdo con las estimaciones y proyecciones de Conapo, la participación del estado en el total nacional de homicidios de mujeres ha ido en aumento constante alcanzando su máximo en 2011.

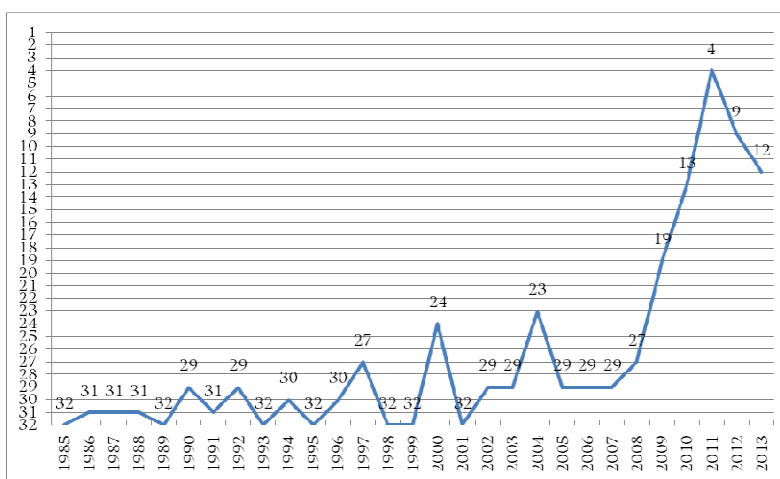
En este sentido, entre 1985 y 2003, las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Nuevo León representaban en promedio el 1% del total de este tipo de muertes a nivel nacional, esto es, tan sólo un poco más de una cuarta parte de la población relativa de mujeres del estado con respecto al total de población femenina nacional. Entre 2004 y 2009 las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Nuevo León representaron en promedio el 1.8% del total de este tipo de muertes a nivel nacional, esto es, aumentó a cerca de la mitad de la población femenina relativa que

para ese periodo fue del 4%.

Para el año siguiente se duplicó el porcentaje que este tipo de defunciones en Nuevo León representaba a nivel nacional, alcanzando 4%, de tal manera que ahora resultaba igual a la población femenina relativa. En 2011, las defunciones ocurridas en la entidad volvieron a duplicarse para alcanzar 8.7%, lo que constituía más del doble de la población relativa de mujeres en Nuevo León con respecto a la nacional. En 2012, el porcentaje de estas defunciones se redujo a 5.8% y en 2013 volvió a bajar a 4.2%, cifras aún superiores a la participación del estado en la población femenina nacional, que es de 4.1%.

Nuevo León se ha caracterizado por presentar tasas de defunciones femeninas con presunción de homicidio fluctuantes, lo que se explica en parte por el relativamente pequeño número de casos. Lo anterior, genera también grandes variaciones en su posición relativa con otros estados. Entre 1985 y 2008, el estado ocupó consistentemente los últimos lugares, para llegar al puesto número 19 en 2009, luego subió al 13 en 2010 y alcanzó el cuarto lugar en 2011. Después bajó al noveno en 2012 y al 12 en 2013 (Gráfica 10).

Gráfica 10. Lugar ocupado por el estado de Nuevo León según la tasa (por 100,000 mujeres) de defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, 2007-2013

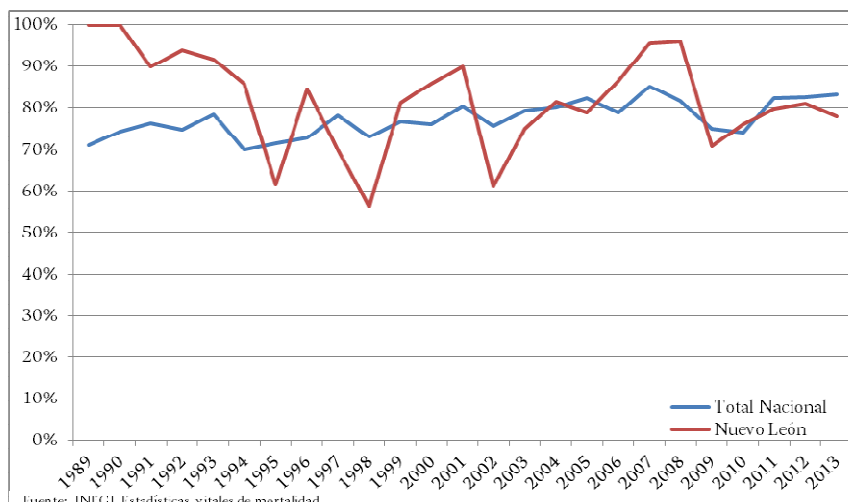


Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales de Mortalidad.

La práctica de la necropsia en Nuevo León sigue a grandes rasgos la misma tendencia que en el conjunto del país, aunque con mayores variaciones. En los años más recientes, es posible apreciar un incremento en el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que se practicó la necropsia, el cual pasó de 76% en 2010 a 78% en 2013. Dicho porcentaje resulta inferior al presentado para el 2013 a nivel nacional que es de 83.1% (Gráfica 11).

El grupo de investigación considera de vital importancia que se realicen todas las diligencias necesarias para determinar la causa de muerte de las mujeres en todos y cada uno de los casos de defunciones y especialmente en aquellos con presunción de homicidio. Lo anterior, es indispensable no sólo para garantizar el derecho de las víctimas a acceder a la justicia, sino que también para identificar las particularidades de los casos y generar políticas públicas de prevención.

Gráfica 11. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que se realizó la necropsia en Nuevo León y a nivel nacional, 1989-2013



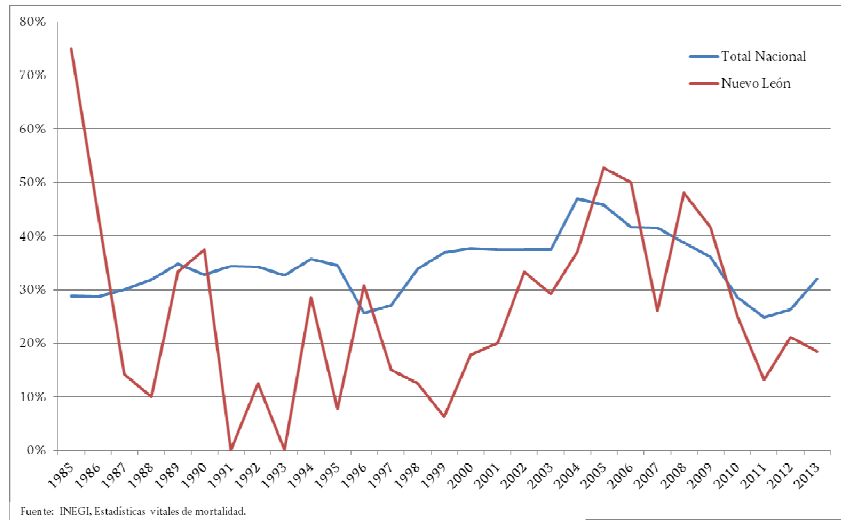
Por otra parte, en cuanto a la edad de las víctimas de este tipo de defunciones se registra una reducción reciente en la edad promedio en la que ocurren estas defunciones en el estado Nuevo León, la cual pasa de 38.2 años en 2006 a 34.5 en 2008, 32.3 en 2012 y 29.2 en 2013, frente a 34.6, 34.8, 33.3 y 34.5, respectivamente, a nivel nacional. Al igual que el promedio nacional, en Nuevo León se presenta una tendencia de reducción en la proporción de las defunciones femeninas con presunción de homicidio donde la víctima era menor de edad, la cual llegó a tan sólo 8% en 2008 y 9% en 2013.

Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, la Gráfica 12 muestra una tendencia similar entre Nuevo León y el nivel nacional. De este modo, en Nuevo León existe un incremento de la proporción de defunciones de mujeres con presunción de homicidio que ocurrieron en el hogar entre 1999 y 2005.

Posteriormente, se registra un descenso de este tipo de defunciones hasta 2011. Este año que registró la cifra más baja de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el hogar coincide con el que presenta el número más alto del total de este tipo de defunciones en todo el estado. Esta situación podría indicar que en ese año las defunciones estuvieron relacionadas con el aumento de violencia generado por organizaciones criminales o bien, por actos de violencia comunitaria en la entidad.

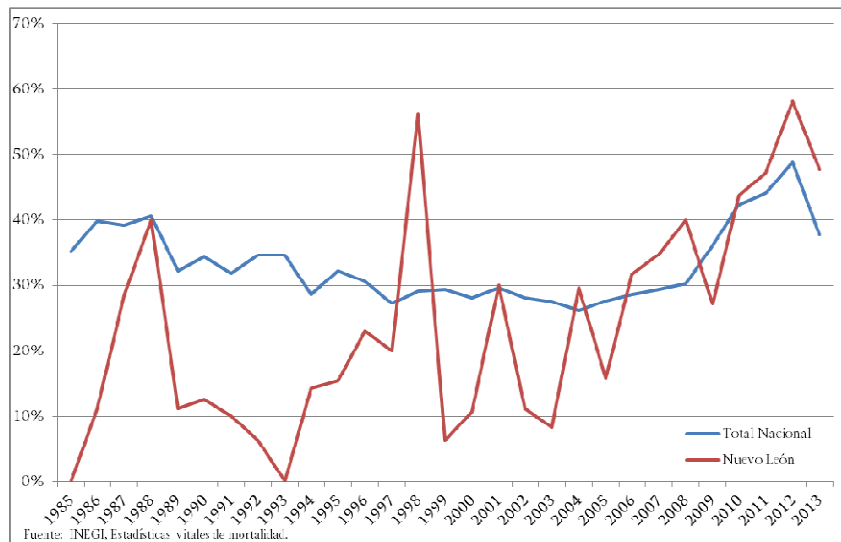
Después de 2011, el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el hogar volvió a subir de 13% a 21% en 2012 y luego disminuyó a 18% en 2013.

Gráfica 12. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el hogar en Nuevo León y a nivel nacional, 1985-2013



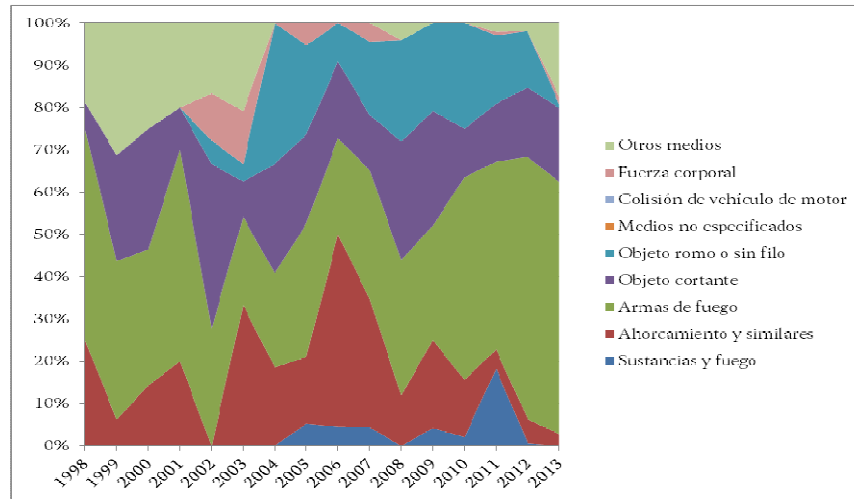
La Gráfica 13 muestra la tendencia opuesta en las defunciones de mujeres con presunción de homicidio que tuvieron lugar en la vía pública. En este sentido, puede decirse que el incremento reciente en las muertes de mujeres por agresiones tiene lugar fundamentalmente en los espacios públicos.

Gráfica 13 Proporción de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en vía pública, en el estado de Nuevo León y a nivel nacional 1985-2013



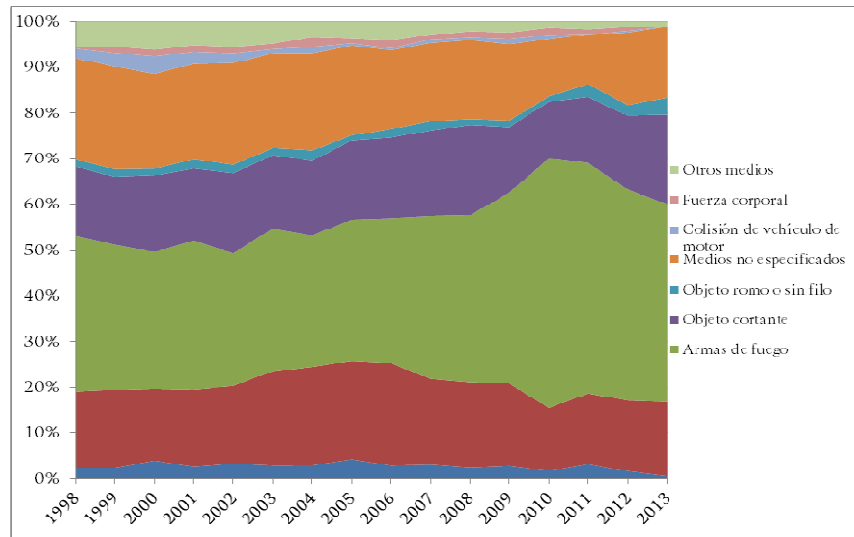
En cuanto a los medios utilizados para agredir a las víctimas (Gráfica 14), llama la atención el incremento reciente en el recurso a las armas de fuego, el medio más usado a nivel nacional, que llegó a 62% en 2012 en la entidad, cuando era de 46% a nivel nacional para ese año (Gráfica 15). Asimismo, se observa que el uso de objetos romos o sin filo, casi inexistente en el conjunto del país, registra porcentajes altos, esto es, representó una tercera parte de los medios usados en 2004 y una cuarta parte en 2010.

Gráfica 14. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión en el estado de Nuevo León, 1998-2013



Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales de Mortalidad.

Gráfica 15. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión a nivel nacional, 1998-20103



Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

7. Estadísticas judiciales en materia penal

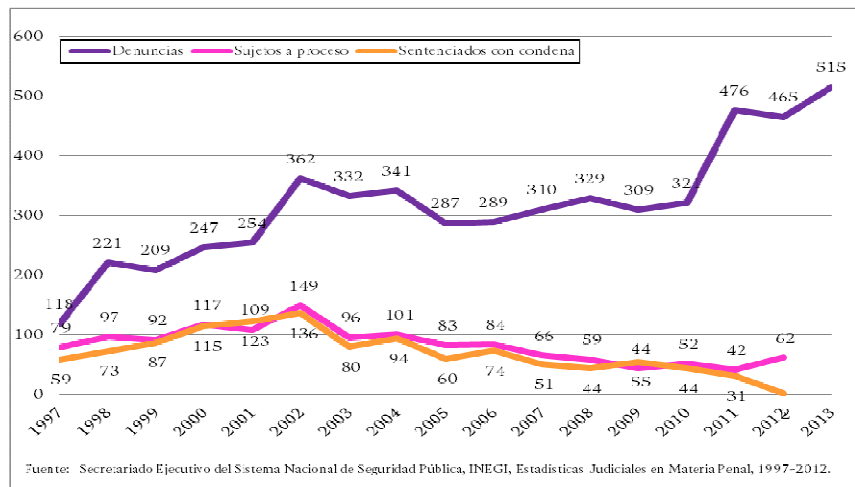
Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de investigación considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad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

A continuación, se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación²²: las

²² A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación

denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (que tampoco separa esta información por sexo de la víctima); las personas sujetas a proceso y, las personas sentenciadas con sentencia condenatoria (Gráfica 16). La primera serie, correspondiente al número de denuncias, tiene un comportamiento ascendente entre 1997 y 2002 y de nuevo entre 2010 y 2013, alcanzando un máximo de 515 casos en este último año. Las personas sujetas a proceso tienen también una tendencia al alza pero sólo hasta 2002 cuando llegan a 149, año en que las condenas también alcanzan su máximo con 136. En adelante, ambas series van a la baja. En este sentido, a partir de esta información el grupo de investigación considera que podría existir un indicio de falta de efectividad en los procesos de procuración e impartición de justicia.

Gráfica 16. Denuncias ante el MP, personas sujetas a proceso y sentencias condenatorias por el delito de violación en el estado de Nuevo León, 1997-2012



Respecto al delito de violencia familiar²³ desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo de 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 17).

Llama la atención la dramática caída en las personas sujetas a proceso en 2003, cuando el rápido crecimiento de casos que se venía observando se reduce abruptamente. Del mismo modo, se observa el importante cambio de tendencia que se da en 2008 cuando se retoma la tendencia ascendente en las personas sujetas a proceso. Sin embargo, este cambio de tendencia no se observa en las condenas²⁴.

Estas cifras podrían indicar, tal como se observó con el delito de violación, falta de efectividad en los procesos de procuración e impartición de justicia en la entidad.

son mujeres. Lo anterior debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

²³ Previsto en el Artículo 287 Bis del Código Penal del Estado de Nuevo León.

²⁴ La discrepancia en la tendencia de las personas sujetas a proceso y las condenas es significativa, aun cuando se considerara que podría existir una tardanza en la persecución de delitos y que en 2012, al cierre de esta fuente de datos, no hubiera personas procesadas y sentenciadas en relación a casos que siguieran en proceso de investigación.

Gráfica 17. Personas sujetas a proceso y sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar en el estado de Nuevo León, 1997-2012



8. Los 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

El *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011* no captó información sobre víctimas de los distintos delitos. Para el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012* que sí incluyó este tipo de información, el gobierno del estado de Nuevo León no reportó un solo caso de víctimas de homicidio, de lesiones, de violación simple, violación equiparada, de otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual, de violencia familiar ni de trata de personas. Únicamente informó sobre 16 hombres víctimas de abuso sexual. Esto es un claro indicativo de los problemas de calidad de los datos y del posible incumplimiento de las autoridades del estado de su obligación de sistematizar y reportar información sobre los delitos cometidos en la entidad.

Para el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013*, el gobierno del estado de Nuevo León reportó dos mujeres y nueve hombres víctimas de homicidio, 17 mujeres y 95 hombres víctimas de lesiones, doce hombres víctimas de abuso sexual, dos mujeres y tres hombres víctimas de violación simple, ninguna de violación equiparada, una mujer y 15 hombres víctimas de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual. Respecto al delito de violencia familiar, se registran 360 víctimas: 346 hombres y 14 mujeres.

Para el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014*, el gobierno del estado de Nuevo León no reportó el número de víctimas de cada delito, aunque registró 64 probables responsables de hostigamiento sexual, seis de violación simple, cuatro de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, y 988 de violencia familiar.

b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

Según el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012*, el estado de Nuevo León reportó 2,867 mujeres víctimas de delitos en procesos abiertos: 64 de homicidio, 137 de lesiones, ninguna de abuso sexual, 59 de violación simple, 74 de violación equiparada, una de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 149 de violencia familiar, 40 de otros delitos contra la familia y 47 de corrupción de menores. El mismo censo registró 5,069 hombres víctimas de los mismos delitos: 148 de homicidio, 194 de lesiones, ninguno de abuso sexual, diez de violación simple, 25 de violación equiparada, cinco de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 60 de violencia intrafamiliar, cuatro de otros delitos contra la familia y 21 de corrupción de menores.

Por lo que hace al *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2013*, el estado reportó 619 mujeres víctimas de delitos en procesos iniciados: 27 de homicidio, 48 de lesiones, ninguna de abuso sexual, 49 de violación simple, tres de violación equiparada, 44 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 17 de violencia familiar y 48 de otros delitos contra la familia.

c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

Según la información del *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012*²⁵, en el estado de Nuevo León se reportaron 271 homicidios de mujeres, cuyos procesos de investigación dieron inicio en 2011. Llama la atención del grupo de investigación que esta cifra representa 1.15 veces las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*.

También se reportan 1,731 lesiones, 965 casos de abuso sexual, 560 de violación simple, 259 de violación equiparada, así como 155 casos de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 7,831 casos de violencia familiar, 1,488 de otros delitos contra la familia y 70 de corrupción de menores.

Por lo que respecta al *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2013*²⁶, la información de éste señala que en Nuevo León se registraron 343 mujeres víctimas de homicidio, cuyo proceso de investigación dio inicio en 2012. De nuevo, llama la atención que se ofrezca como información oficial una cifra 2.17 veces superior al número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio. Esto podría ser un indicativo de que no se levantaron certificados de defunción a todas las víctimas de homicidio.

También se reportan 2,501 casos de mujeres víctimas de lesiones, 548 de abuso sexual, 445 de violación simple y 216 de equiparada, 141 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 8,894 de violencia familiar, 1,584 de otros delitos contra la familia, 95 de corrupción de menores y dos de trata de personas.

Según el *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014*²⁷ en Nuevo León se registraron 415 mujeres víctimas de homicidio, una de feminicidio, 4,936 de lesiones, ninguna de abuso sexual ni de acoso sexual, 24 de hostigamiento sexual, 493 de violación simple, 217 de violación equiparada, 776 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 10,754 de violencia familiar, 2,303 de violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, 497 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 1,042 de otros delitos contra la familia, 108

²⁵ Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2012/CNPJE2012/ProcJust.asp?s=est&c=31891&proy=cnpje2012_procjust.

²⁶ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2013/default.aspx>.

²⁷ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2014/default.aspx>.

de corrupción de menores y dos de trata de personas.

Cabe señalar que la suma de homicidios y feminicidios representa casi cuatro veces las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en 2013 en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*. Se trata de una discrepancia creciente, cuya atención y resolución es urgente.

* * * *

Considerando las fuentes estadísticas anteriormente señaladas, el grupo observa lo siguiente.

Según la ENDIREH, la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el estado de Nuevo León aumentó entre 2003 y 2006, y posteriormente disminuyó para el 2011.

De conformidad con dicha fuente de información, el tipo de violencia por parte de la pareja más frecuente en el estado es la emocional, seguida de la violencia económica, la física y finalmente, la violencia sexual. A excepción de la violencia económica en el año 2011, durante el periodo comprendido entre 2003 y 2011, todos los tipos de violencia en la entidad se registraron por debajo de la media nacional.

La única modalidad de violencia que registró niveles superiores en relación al promedio nacional, fue la discriminación laboral en Nuevo León en 2011.

El estado presenta niveles similares de violencia comunitaria al promedio nacional, pero es importante señalar que este porcentaje es mayor que el de violencia familiar registrado en el estado por la ENDIREH, lo cual indica que las agresiones a mujeres no se reducen al ámbito familiar, laboral u otros en los que existe algún tipo de relación del agresor con la víctima, sino que la violencia, en cierta medida, se encuentra arraigada en la cultura de la sociedad quien tolera las agresiones también en espacios públicos.

Por otra parte, en cuanto a las atenciones brindadas por la Secretaría de Salud a las mujeres por lesiones y violencia, en el periodo 2009-2013, se observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Monterrey, Montemorelos, Santa Catarina, General Escobedo y Guadalupe, los cuales representan el 62% del total estatal. De igual modo, se identificó que en los municipios de Montemorelos, Cerralvo, General Treviño, Pesquería, Agualeguas, Rayones y Los Herreras se presentan las tasas más elevadas de atenciones brindadas en 2013.

De manera particular, preocupa al grupo que el número de atenciones tanto en términos absolutos como en función de la población que habita en el municipio de Montemorelos sean muy elevadas.

El porcentaje de atenciones a mujeres en el estado de Nuevo León clasificadas como *violencia familiar*, según su intencionalidad, es casi cuatro veces mayor al registrado a nivel nacional, y el correspondiente a las clasificadas como *violencia no familiar* es también superior respecto al ámbito nacional. Aunado a lo anterior, se advirtió una reducción de atenciones de *violencia familiar* en el periodo comprendido de 2010 a 2013 y un aumento de las atenciones de *violencia no familiar* que se multiplicaron 2.6 veces en el mismo periodo.

Por otra parte, resultan preocupantes las altas tasas de la repetición de eventos de violencia contra las mujeres registradas por la Secretaría de Salud en la entidad, sobre todo cuando el grupo de investigación observó que el aviso al MP en el estado de Nuevo en los casos de *violencia familiar* no llega ni siquiera a la tercera parte. Específicamente, es grave que el aviso se dé en menor medida cuando se trata de eventos repetidos que en los casos registrados por única vez.

Asimismo, existe una tendencia general creciente en los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia en el periodo comprendido entre 2004 y 2013. Llama la atención que de 2009 a 2010 se registró el incremento más importante en los egresos.

Ahora bien, las tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el estado presentan una tendencia ascendente en el periodo comprendido entre 1985 y 2013. En este periodo, el total de muertes de mujeres por agresiones tuvo un importante incremento, el cual se aceleró a partir de 2009, alcanzando su máximo histórico en 2011, momento a partir del cual comenzaron a disminuir.

En 2011, año en el que se registró el mayor número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en la entidad, hubo una importante disminución del número de defunciones de este tipo que ocurrieron en el hogar y comenzó a aumentar la proporción de las defunciones ocurridas en la vía pública. El grupo considera que este cambio de tendencia podría ser indicativo de que a partir de ese momento las defunciones estuvieron relacionadas con el aumento de violencia generado por organizaciones criminales o bien, por actos de violencia comunitaria en la entidad. Lo anterior, podría estar relacionado con el incremento reciente en el recurso a las armas de fuego en el estado como el medio más utilizado para agredir a las víctimas.

Por último, preocupan las discrepancias observadas entre las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* y los datos reportados por las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia puesto que podría ser que las autoridades del estado no estén cumpliendo con su obligación de registrar y proporcionar información adecuada y precisa que permita comprender en su totalidad el fenómeno de violencia que sufren las mujeres en la entidad.

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de investigación, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas tanto de la CPEUM como de 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 autoridades²⁸.

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

El presente apartado se avoca a analizar las obligaciones anteriormente mencionadas, en relación con: a) la solicitud de AVGM; b) la información proporcionada por el gobierno del estado de Nuevo León; 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 investigación.

²⁸ 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 discriminación y negación a su derecho a 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.

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 estatal²⁹. 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 género³⁰, prejuicios o la culpabilización de las víctimas.

En este sentido, 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 que permita a las y los servidores públicos tratar a las mujeres con la debida diligencia y, sobre todo, como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos³¹.

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 hombres³².

En relación con esta obligación, el gobierno del estado de Nuevo León informó que, a fin de eliminar estereotipos y asegurar que las autoridades cumplan con sus labores, entre 2004 y 2015 el IEM capacitó un total de 27,064 servidores públicos³³ de diversas instituciones, en temas relacionados con equidad de género, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida libre de Violencia y la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Nuevo León.

De igual modo, señaló que entre 2006 y 2014, mediante el programa de Prevención de Violencia contra las Mujeres, el IEM impartió diversos talleres y seminarios a docentes de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Secretaría de Educación, así como a profesionistas del IEM, a servidoras y servidores públicos municipales, a personal del Tribunal Superior de Justicia y al público en general, capacitando a un total de 467,780 personas.

Por su parte, la PGJ señaló que los planes y programas de capacitación en diferentes niveles, básico y de especialización, se consideran los ejes transversales de derechos humanos, perspectiva de género y cultura de la legalidad. Por su parte, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas cuenta con capacitación constante.

Por último, el estado señaló que se impartieron cursos y talleres a 1,264 servidoras y servidores

²⁹ Cfr. 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.

³⁰ Los estereotipos son todas aquellas características, actitudes y roles que estructuralmente en una sociedad son atribuidas a las personas en razón de [su género] [...]. Están profundamente arraigados y aceptados por la sociedad que los crea, los reproduce y transmite. Lo problemático surge cuando dichas características, actitudes y roles se les adjudica consecuencias jurídicas –como limitar el acceso a los derechos.

³¹ *Ibidem*, párr. 236.

³² Cfr. 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.

³³ Los servidores públicos pertenecen a la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Educación, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Económico, de Salud, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría del Trabajo y de Finanzas, la Procuraduría General de Justicia, el Sistema DIF Nuevo León, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Tribunal Superior de Justicia, entre otras dependencias.

públicos estatales y municipales en materia del marco jurídico asociado a la violencia de género.

De igual manera, en materia de comunidades indígenas, se informó sobre la participación en el tercer foro regional de capacitación sobre los *Derechos de las Mujeres Indígenas. Una Visión de Acceso a su Ejercicio Pleno*, el 30 de agosto de 2013 y el 21 de junio de 2015.

La solicitante refirió que las autoridades encargadas de la procuración de justicia han desestimado la gravedad del problema de violencia contra las mujeres y su importancia señalando, entre otras cosas, que la entidad federativa no tiene información respecto al número de muertes de mujeres ocurridas. Asimismo, indicó que se ha minimizado la pérdida de vidas al señalar que el homicidio doloso iba a la baja, lo que se contrapone con las cifras oficiales.

En el mismo orden de ideas, señaló que respecto a los casos de feminicidio es común que las autoridades manifiesten que las mujeres pertenecían a “células criminales”, incluso en aquellos casos en los que desconocen su identidad, origen, estado civil, domicilio, oficio o profesión, reduciendo la gravedad del delito del que fueron víctimas y dejando en impunidad los casos.

De tal forma, la solicitante considera que las autoridades no incorporan en su actuación una perspectiva de género y de derechos humanos que trate con debida diligencia la problemática que enfrentan las mujeres, pues niegan dicho fenómeno o criminalizan a las mujeres, culpabilizándolas de sus muertes.

Esta tendencia a culpabilizar a las mujeres por las agresiones sufridas, y la existencia de prejuicios y estereotipos de género fueron detectados por el grupo de investigación durante las entrevistas realizadas al personal de policía y ministerial, quienes minimizan el problema de la violencia contra las mujeres pues, en todos los municipios visitados, al ser cuestionados sobre las muertes de mujeres refirieron que ocurren más homicidios de hombres y que existen muchos casos de hombres que sufren violencia de parte de las mujeres.

En particular, el grupo de investigación considera grave que en el municipio de Guadalupe algunas autoridades señalaron que en ocasiones las mujeres se merecen ser golpeadas porque molestan a sus maridos aun cuando éstos no las engañan y les dan dinero. Aunado a ello, se hizo hincapié en que la mayoría de los homicidios de mujeres ocurren porque eran “narcomenudistas” o formaban parte de “los zetas”.

Asimismo, destacó que personal de la Secretaría de Seguridad Pública estatal comentó al grupo de investigación que la violencia familiar “se debe al nivel cultural” de la población migrante que proviene de San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas, Guanajuato o de la zona del Bajío. Dicha actitud, además de negar la existencia de la violencia contra las mujeres en el estado de Nuevo León, denota discriminación en contra de las migrantes.

Por parte del Tribunal Superior de Justicia, se informó que se llevó a cabo un curso de capacitación dirigido a personal de diversas áreas del sobre análisis de género, causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y feminicidio. Dicho curso se impartió a 25 personas, entre juezas, jueces, magistradas y magistrados.

A consideración del grupo, las concepciones de las autoridades antes descritas propician la invisibilización de la violencia contra las mujeres y contribuyen a su normalización. Asimismo, reflejan una visión estereotipada de algunas autoridades, según la cual, las mujeres víctimas de violencia son, en cierta medida, las culpables de la situación en la que se encuentran. El grupo de trabajo desea enfatizar que los estereotipos de género son parte de las causas y consecuencias de la

violencia de género en contra de las mujeres³⁴ y por ello, insta al estado a tomar medidas para combatirlos en el interior de las instituciones públicas³⁵.

Aunado a lo anterior, durante las entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas se tuvo conocimiento de casos de mujeres desaparecidas y posteriormente encontradas privadas de la vida, en los que han tenido participación elementos del orden policial. En particular, destacó el caso de una joven que fue detenida por policías municipales de tránsito y después de haber estado desaparecida fue encontrada sin vida, siendo una de las hipótesis del caso que las autoridades que la detuvieron entregaron a la joven a personas del crimen organizado.

Del mismo modo, otros testimonios indicaron que, entre 2010 y 2011, autoridades municipales en Apodaca y Guadalupe tuvieron un vínculo directo o cuando menos toleraron la comisión de la desaparición de 200 mujeres a manos del crimen organizado. Al respecto, familiares de las víctimas refirieron que el personal ministerial que integra las investigaciones correspondientes, normalmente les indican que “ya no las busquen, que están trabajando en un bar a lo largo de la frontera norte del país”.

Durante las entrevistas realizadas a las autoridades, aquellas encargadas de la persecución del delito, la procuración y la administración de justicia indicaron que nunca han tenido conocimiento de ese tipo de aquiescencias. No obstante, personal de la policía municipal de Guadalupe indicó que fue de su conocimiento que algunos elementos habrían trabajado para grupos del crimen organizado, por lo que en algún momento “levantaban a las personas que se quejaban de los zetas”.

Por otra parte, el estado indicó que de los 641 homicidios dolosos de mujeres registrados de 2009 a 2014, en 14 de ellos el victimario fue un agente estatal o municipal³⁶.

Si bien el gobierno del estado reportó diversas acciones de capacitación, como ya se mencionó, del análisis anteriormente realizado, el grupo de investigación considera que éstas no logran verse reflejadas en el desempeño de las autoridades. Por lo tanto, es necesario que se fortalezcan y que, de manera particular, establezca acciones para la especialización y profesionalización del personal que atiende a mujeres víctimas de violencia; así como que establezca mecanismos de evaluación y desempeño.

A partir de lo expuesto con anterioridad, el grupo de investigación considera que las autoridades del estado no han cumplido adecuadamente con su 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.

³⁴ La Corte IDH ha señalado que los estereotipos de género se refieren a una pre-condición de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Por ello, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer (Cfr. Caso González y otras, Cit., párr. 401).

³⁵ Cabe señalar que el Comité de la CEDAW en su Recomendación General 25 determinó la obligación que tienen los Estados de hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales (Cfr. ONU. Comité CEDAW. Recomendación general N° 25 “Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Medidas especiales de carácter temporal”, 30° período de sesiones (2004), párr. 7).

³⁶ El estado refirió que en ocho de estos casos la muerte de la víctima se produjo durante un “enfrentamiento”.

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, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres, el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos³⁷.

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 mujeres³⁸. Requiere así, de 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 encuentren³⁹. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares⁴⁰.

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 pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación⁴¹.

En este sentido, el grupo de investigación analizará las obligaciones específicas del estado de Nuevo León de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizar los mismos.

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 mujeres y que aseguran que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas y consecuentemente reparadas. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento⁴².

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, y asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan⁴³. Incluye también la obligación de transformar los

³⁷ Cfr. 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.

³⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, op. cit.*, párrs. 166 y 167.

³⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit.*, párr. 243.

⁴⁰ Cfr. CEDAW, *Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, op. cit.*, párr. 17.

⁴¹ Cfr. Corte IDH, *Caso Velázquez 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.

⁴² Cfr. Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit.*, párr. 175.

⁴³ Artículo 7 b) 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*

estereotipos de género⁴⁴.

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 la mujer. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia⁴⁵.

Respecto a esta obligación, el gobierno del estado reportó que se elaboró el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2011-2015, cuyo objeto es que a través de las acciones coordinadas de las dependencias que conforman el Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, se garantice a las mujeres nuevoleonenses su acceso a una vida libre de violencia y se genere un entorno propicio que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y no discriminación.

Por su parte, el gobierno del estado informó que se llevó a cabo la emisión del *Acuerdo por el que se determina la implementación de la Política Pública en materia de igualdad, entre mujeres y hombres, así como para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Nuevo León*⁴⁶, por medio del cual se instruye la realización del Programa Estatal contra la Violencia hacia las Mujeres. Para dicho fin, se gestionó la colaboración técnica de la ONU, a través de la Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC), con el fin de coadyuvar en la elaboración del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Actualmente, se cuentan con los oficios de suficiencia presupuestal y el dictamen favorable para el inicio de actividades de UNODC en el estado.

Aunado a lo anterior, y como parte del Programa de fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género 2016, se diseñó un protocolo para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente actuación en la solicitud, expedición y aplicación de las órdenes de protección, a fin de garantizar una respuesta judicial efectiva y oportuna desde una perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres y prevenir situaciones de violencia contra ellas, sus hijos e hijas, contribuyendo con ello el pleno acceso a la justicia.

Asimismo, informó que el Sistema DIF estatal ha implementado programas para prevenir y atender las causas y efectos de la violencia contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y sus familias, entre los que se destacan: a) las unidades de servicios familiares; b) las guarderías infantiles; c) los espacios de servicios integrales a la infancia; d) la atención y prevención del trabajo infantil; e) el centro de recepción de reportes de maltrato infantil 075; f) el Departamento de Atención al Maltrato Infantil; g) el Centro de atención y albergue a niñas, niños y adolescentes “Capullos”; h) los albergues rurales juveniles; i) el Centro de Atención Familiar; j) el Programa de adopciones, para brindar familia a niñas, niños y adolescentes huérfanos; k) el Programa madres gestantes, y l) el Programa de intervención familiar comunitaria para la restitución de los derechos en la adolescencia.

La Secretaría de Educación informó la realización de diversos programas que entre otros valores, busca promover las perspectivas de igualdad de género, derechos humanos y erradicación de la

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.

⁴⁴ OACNUDH-ONU Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, 2014, párr. 58.

⁴⁵Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, op. cit., párr. 258.

⁴⁶ El acuerdo fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 24 de octubre de 2016.

violencia: a) talleres lúdicos; b) Reporteando por la igualdad de género (Periódico escolar); c) Una canción hace la diferencia; c) Kipatla “Cuentos para tratarnos igual”; d) Valores Cívicos: sana convivencia, derechos humanos, igualdad de género y cultura de paz; e) Expoferias culturales; f) Programa de Atención Psicosocial.

Asimismo, se informó sobre la operación de 15 módulos que brindaron servicios especializados de asesoría psicológica, jurídica y de trabajo social a 7,549 mujeres en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos.

El grupo de investigación valora la existencia de los programas antes mencionados e invita al estado a continuar con los esfuerzos necesarios para prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

Adicionalmente, el estado de Nuevo León refirió que a través del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2010–2015⁴⁷, diversas instancias implementaron políticas públicas y acciones para impulsar el empoderamiento de la mujer. En este sentido, se han implementado diversos programas de apoyo, tales como: i) Apoyo a Jefas de Familia⁴⁸; ii) programas empresariales para incrementar la apertura de nuevos negocios, impulsando la equidad de género en las micro, pequeñas y medianas empresas⁴⁹; iii) el Programa Anual de Microcréditos, del que el 90% de las personas beneficiarias son mujeres emprendedoras, y iv) el Programa Unidos Transformando mi Comunidad, que incluye la atención de víctimas de violencia de género, a través de los Centros Comunitarios de Desarrollo Social⁵⁰.

Con relación a dichos programas, el grupo de investigación observa que no todos los programas se encuentran directamente vinculados con la prevención de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres. Si bien, se reconoce que el empoderamiento de las mujeres representa una herramienta muy importante para salir del círculo de violencia, el grupo observó en sus visitas *in situ* que el personal de las instituciones de atención de las mujeres no tiene conocimiento de los programas mencionados y consecuentemente no se les canaliza para acceder a los mismos. En este sentido, se insta al estado a dar a conocer, al interior de las dependencias, los distintos apoyos a los que puede acceder una mujer víctima de violencia.

El gobierno también señaló que mediante esquemas de apoyo a proyectos sociales, se han apoyado iniciativas de organizaciones de la sociedad civil que tratan el rubro de atención a mujeres y/o actividades relacionadas con la violencia hacia la mujer⁵¹, otorgando un total de \$25,962,738.00

⁴⁷ Dicho programa tiene como objetivos, entre otros: i) combatir la violencia familiar; ii) impulsar el bienestar familiar; iii) asegurar el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, y iv) vinculación con organizaciones de la sociedad civil.

⁴⁸ El programa de apoyo a Jefas de familia contempla: i) atención a la salud, mediante exámenes médicos propios de la mujer; ii) talleres de desarrollo humano; iii) nivelación de educación básica; iv) asesoría jurídica; v) opciones productivas; vi) atención psicológica, y vii) actividades deportivas, culturales y recreativas, además de un apoyo de 500 pesos mensuales, apoyos de útiles escolares, y canalizaciones a becas para los hijos de jefas de familia. Asimismo, pueden recibir una tarjeta para atención médica, psicológica y legal, a través de las acciones “De la Mano para salir Adelante”. En corresponsabilidad, deben acudir a talleres de desarrollo humano.

⁴⁹ Se ofrece apoyo para que cuenten con las condiciones óptimas para su consolidación y crecimiento, y que de este modo, en este rubro, mientras en 2009 el 10% de negocios eran liderados por una mujer, actualmente, tres de cada diez negocios son encabezados por mujeres

⁵⁰ Dichos centros tienen como objetivo que los polígonos de pobreza tengan baja concentración de personas en situación de exclusión social, mediante el incremento de sus capacidades básicas.

⁵¹ Se precisó que se financian proyectos de las siguientes organizaciones: Sendas de Victoria A.C., Viccali A.C., Mujer en Plenitud A.B.P., Alternativas Pacíficas A.C., Comunidad Metropolitana A.C., Prevención y Detección de la Violencia Familiar A.C., Tranvida A.C., Uniendo un Corazón de Mujer, A.C., Mariposas de Felicidad A.C., Explora-T A.C., Tejedoras de Cambios A.C., Pro-Salud Sexual y Reproductiva A.C., y Zihuama Mochila A.C.

pesos durante la administración anterior.

Por otro lado, la Secretaría de Seguridad Pública implementó el Centro de Atención Integral para Adolescentes (CAIPA) en los municipios del área Metropolitana y el municipio de Montemorelos, mediante el cual se proporciona atención psicológica a las y los adolescentes y sus padres, con enfoque de género y derechos humanos.

De igual forma, el IEM ha colaborado con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), para implementar una base de datos estatal, así como un mapa georreferenciado de los casos de violencia y de los servicios de atención y prevención a la violencia que otorga el Gobierno del Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se informó que se lleva a cabo el programa estatal *Aliado contigo* que atiende cinco de los 68 polígonos que existen en el Estado. Dicho programa cuenta con la colaboración de 320 aliados, 32 coordinadores, cinco coordinadores de zona, así como con 200 viviendas atendidas en los municipios de Monterrey, (Topo Chico e Independencia), Guadalupe, Escobedo y García.

Con relación a la Secretaría de Salud, el estado informó sobre la implementación del *Programa para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género*⁵², a través del cual se busca detectar los casos de violencia y brindar la atención en servicios especializados, así como la capacitación del personal de salud en materia de atención a mujeres víctimas de violencia y de la NOM-046.

El estado indicó que, a través de este programa, desde 2013 se imparten talleres para adolescentes en materia de prevención de violencia en el noviazgo y prevención de la violencia sexual comunitaria. Asimismo, informó que a partir de 2011, se implementaron grupos de reeducación para mujeres víctimas y hombres agresores de pareja⁵³.

El grupo de investigación reconoce los esfuerzos realizados por el estado de Nuevo León en materia de prevención de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, también identificó que existen deficiencias importantes respecto de estos casos, lo que puede generar escenarios propicios para la violencia feminicida.

Al respecto, el gobierno de Nuevo León informó que en 21 de los casos de mujeres que fueron privadas de la vida entre 2000 y 2011, existían denuncias previas de las víctimas con motivo de algún acto de violencia cometido en su contra por parte del victimario y en cinco casos ocurridos durante 2015 a mayo de 2016. Asimismo, indicó que entre 2000 y mayo de 2016, en 214 casos existía una relación sentimental o de parentesco entre la víctima y el victimario y en diez casos el agresor era amigo o conocido de la víctima.

El grupo de trabajo considera que el hecho de que en un gran número de los homicidios de mujeres ocurridos el agresor sea una persona próxima a la víctima, debe ser considerado por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

En este sentido, el grupo considera *prima facie* que en los casos de homicidios de mujeres en los que existían denuncias previas por parte de las víctimas, el estado de Nuevo León no ha cumplido con su obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres, pues a pesar de tener conocimiento de casos en los que las mujeres habían sido víctimas de actos de violencia y éstas se

⁵² De 2004 a febrero de 2015, se han proporcionado más de 120,900 atenciones a mujeres víctimas de violencia. Adicionalmente, a través del cuestionario Herramienta de Detección, aplicada a más de 343,000 mujeres mayores de 15 años, se detectaron 105,000 casos de violencia psicológica, física o sexual, es decir, un 30.79%.

⁵³ Del 2012 a abril de 2016 se generaron 127 grupos de reeducación de hombres agresores, con una participación de 1,860 hombres.

encontraban en riesgo, no se tomaron las medidas necesarias para prevenir futuras agresiones⁵⁴. Esta falta de prevención se ve agravada ante el conocimiento por parte de las autoridades de que el agresor, en gran parte de los casos, suele ser un conocido de la víctima.

Cabe destacar que la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer 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 mujeres.⁵⁵

La situación anterior se relaciona también con la práctica común, identificada por el grupo de investigación, de alentar y, en ocasiones, presionar a las mujeres víctimas de violencia a conciliar con sus agresores. Particularmente, preocupa al grupo la práctica de la conciliación que se realiza por parte del MP en la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Al respecto, la solicitante refirió que, al alentarse por las y los servidores públicos la práctica de la conciliación en los conflictos de violencia familiar, se agudiza el desequilibrio de las víctimas frente a sus cónyuges o parejas, y se les expone a una espiral de violencia legitimada por las instituciones que no dan seguimiento a los casos ni obligan a los agresores a acudir a terapias psicológicas, lo que coloca en riesgo a las mujeres.

En relación con dicha práctica de conciliar, refirió que las cifras de denuncia de dicho delito han disminuido a causa del “temor de que se intensifiquen los eventos violentos” de sus parejas tras el inicio de alguna denuncia o investigación.

Señaló que lo anterior es relevante porque el 29% de las víctimas de feminicidio perdió la vida a manos de un familiar o en un contexto “equiparable a la violencia familiar”; indicó que entre 2000 y 2011, se registraron 66 casos de mujeres asesinadas por sus cónyuges, 37 por sus concubenarios, 21 por novios, 11 por otro tipo de parejas sentimentales y 10 por exparejas. Asimismo, indicó que un 15% de las víctimas perdieron la vida por agresiones de vecinos, compañeros laborales, empleados o clientes.

Aunado a lo anterior, algunas autoridades judiciales en materia familiar informaron que, frente a la resolución de divorcios necesarios por la causal de violencia familiar, suelen sugerir a las partes que opten por un divorcio voluntario y, en algunas ocasiones, sugieren arreglos en audiencias conciliatorias.

Si bien puede existir un argumento de celeridad o economía procesal, el grupo considera que dichos mecanismos no resultan los más adecuados debido al desequilibrio de poder entre la persona agresora y la víctima, y el riesgo al que se expone a las mujeres de sufrir represalias o nuevas agresiones por parte de su victimario.

Asimismo, preocupa al grupo de investigación que en relación con los casos de divorcio necesario por violencia familiar, cuando las mujeres o sus hijas e hijos son evaluados psicológicamente y es detectado que son víctimas del delito de violencia familiar, algunas autoridades judiciales no dan vista al Ministerio Público, bajo el argumento de que “sólo hacen lo que dice el Código” o porque “sólo resuelven lo que les piden las partes”.

⁵⁴ 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

⁵⁵ 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.

Por otra parte, en cuanto a la recopilación y sistematización de información sobre la violencia contra las mujeres en el estado de Nuevo León, la solicitante manifestó que el estado no cuenta con cifras y datos desagregados por género y edad, respecto a los delitos que atentan contra la salud, integridad y la vida de las mujeres.

Al respecto, el estado informó que cuenta con un sistema informático para la administración de las averiguaciones previas, que recopila información del inicio y la actualización de las averiguaciones previas (correspondientes al sistema tradicional de justicia penal), así como para la administración de carpetas de investigación (correspondiente al sistema penal acusatorio).

El grupo de investigación reconoce la utilidad del registro administrativo reportado por el estado. Sin embargo, éste no cumple con el propósito de sistematizar la información relativa a casos de violencia contra las mujeres, en función a clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos y comprender la dimensión y características del fenómeno de la violencia feminicida que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar, entre otras, acciones preventivas. Aunado a lo anterior, se observa que los índices delictivos que se encuentran disponibles al público no permiten conocer las cifras desagregadas por sexo de la víctima.

En este sentido, a pesar de que la Ley local de Acceso⁵⁶ establece la obligación de integrar el Banco Estatal de Datos e Información que permita el monitoreo de las tendencias socio-jurídicas de la violencia contra las mujeres⁵⁷, durante las entrevistas realizadas a las autoridades encargadas de atender a las mujeres víctimas de violencia, así como aquellas encargadas de perseguir, investigar y sancionar los delitos cometidos en su contra, ninguna servidora o servidor público refirió conocer la existencia de algún banco estatal de datos y señalaron que su información no es compartida interinstitucionalmente, ni concentrada en algún otro tipo de base única. En particular, en el caso de autoridades de policía municipal y autoridades judiciales, ambas señalaron que sus registros aún se llevan a cabo “a mano y en cuadernos”.

El grupo de investigación considera que esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia en la prevención de violaciones a derechos humanos de las mujeres y de la violencia feminicida, toda vez que el hecho de no contar con cifras y estadísticas en la materia, le impide adoptar las medidas preventivas y las políticas públicas más adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia⁵⁸.

Por otro lado, como se mencionó en el apartado anterior, el estado reportó múltiples acciones de capacitación dirigidas a las y los servidores públicos encargados de la atención, procuración e impartición de justicia para las mujeres víctimas de violencia. No obstante, parte del personal

⁵⁶ Artículo 17 la Ley de Acceso local.

⁵⁷ Al respecto, cabe destacar que la Corte IDH ha señalado al respecto que “*para cumplir en forma adecuada con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados deben procurarse la información pertinente sobre la situación de los derechos convencionales, ya que ello es necesario para poder evaluar las medidas o acciones que es preciso adoptar. Esto es pertinente en relación con [...] los deberes estatales respecto al tratamiento de la violencia contra la mujer*” (Corte IDH, Caso Veliz Franco y Otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de mayo de 2014, Serie C No. 277, párr. 151).

⁵⁸ 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.

entrevistado por el grupo de investigación refirió no haber recibido capacitación en materia de derechos humanos o perspectiva de género. Asimismo, se observó que el personal ministerial no tiene claridad sobre conceptos de violencia de género ni feminicidio, lo que puede llegar a impactar en la calidad de la atención que brindan.

Es importante que el gobierno pueda generar mecanismos adecuados para proporcionar capacitación eficaz a las personas que laboran en las instituciones encargadas de atender a víctimas de violencia, incluyendo capacitación especializada para el personal de policía, de procuración e impartición de justicia en razón de sus funciones.

Finalmente, deberá darse seguimiento a todas y cada una de las actividades realizadas, y diseñarse mecanismos que permitan que las mismas puedan ser evaluables cuantitativa y cualitativamente.

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

El cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles 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, determinando, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan⁵⁹.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser una obligación de resultado, debe ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa⁶⁰. 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, y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de los responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en un contexto de violencia general contra las mismas⁶¹.

En este sentido, la Corte IDH ha señalado que las autoridades estatales tienen la obligación de investigar *ex officio* las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer, especialmente cuando existen indicios concretos de violencia sexual de algún tipo o evidencias de enañoamiento contra el cuerpo de la mujer, o bien cuando dicho acto se enmarca dentro de un contexto de violencia contra la mujer en una región determinada⁶².

Asimismo, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias,

⁵⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, op. cit., párr. 177.

⁶⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 255.

⁶¹ Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, op. cit., párrs. 290 y 293, y OACNUDH-ONU Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, op. cit., párr. 69 y 84

⁶² Cfr. Corte IDH, *Caso Veliz Franco y Otros Vs. Guatemala*, op. cit., párr. 187, y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en Revisión, 554/2013* (derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013), Sentencia de 25 de marzo de 2015, p. 25.

habilidades e imparcialidad necesaria para que realicen su labor con perspectiva de género, con el fin de evitar un sesgo en la investigación generado en prejuicios y estereotipos 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 ejercerlos⁶³.

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 eficaces⁶⁴.

Finalmente, el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que, como se mencionó, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres⁶⁵.

i) Investigación de violaciones a los derechos humanos de las mujeres

La solicitud de AVGM señala que entre 2000 y 2011 se registraron 548 feminicidios de mujeres y niñas en el estado de Nuevo León, respecto de los cuales, en general, existe impunidad. Asimismo, la solicitante señaló que entre 2012 y 2014 se registraron 314 casos de feminicidios, aunque sólo uno se investiga como tal.

El gobierno de Nuevo León indicó que en el periodo referido en la solicitud, la Procuraduría General de Justicia registró 542 homicidios de mujeres⁶⁶. A partir de estos casos se iniciaron 465 indagatorias por el delito de homicidio, de las cuales 217 fueron consignadas, 70 fueron concluidas por incompetencia, 20 se concluyeron por no ejercicio de la acción penal, cuatro fueron acumuladas, y 154 aún se encuentran en trámite.

El grupo de investigación observa que si bien se ha logrado realizar la consignación en el 46.6% de las investigaciones de homicidio de mujeres, el 33.11% continúa en trámite. De igual forma, preocupa que en 183 casos, es decir, en el 33.76%, no se tenga identificado a algún presunto agresor.

Al respecto, el grupo de investigación considera que el porcentaje de los casos en los que no existe imputación en contra de persona alguna es elevado, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva, especialmente si se considera que algunas de ellas fueron iniciadas hace más de catorce años.

En este sentido, podría existir dilación e inactividad procesal en algunos casos, sobre todo si se toma en cuenta que aún continúan en trámite cuatro averiguaciones iniciadas en el año 2000, tres por cada

⁶³ Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, op. cit., párr. 455.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, op. cit., párr. 454, y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión, 554/2013, op. cit., p. 27

⁶⁶ Cabe señalar que el estado indicó que el delito de feminicidio se tipificó en junio de 2013, por lo que todos estos casos se investigaron bajo el tipo penal de homicidio.

año de 2001 a 2003, cuatro en 2004, tres en 2005, nueve en 2006, ocho por año en 2007 y 2008, siete en 2009, 27 en 2010 y 75 en 2011.

Cabe señalar que el estado refirió que hasta el 26 de junio de 2013 se adicionó el delito de feminicidio al Código Penal del estado⁶⁷. No obstante, a excepción de tres casos, todas las muertes de mujeres por las cuales se iniciaron averiguaciones previas entre 2013 y a mayo de 2016 se investigan bajo el tipo penal de homicidio.

En particular, el estado señaló que entre 2012 y 2014⁶⁸, se registraron 306 homicidios de mujeres. A partir de estos casos se iniciaron 283 indagatorias, de las cuales 116 fueron consignadas, en 27 se declinó la competencia local, siete fueron acumuladas, en cinco se determinó el no ejercicio de la acción penal y 128 casos continúan en trámite. Lo anterior, significa que sólo el 37.9% de los asuntos han sido consignados y que el 41.83% sigue en trámite. Asimismo, en 146 casos no se tiene ubicado a un presunto agresor, esto es, en el 47.71% de los homicidios de mujeres registrados en dicho periodo.

Para el periodo de 2015 a mayo de 2016⁶⁹, reportó 63 homicidios de mujeres, de los cuales 13 se consignaron, en dos casos se determinó el no ejercicio de la acción penal y 50 están en trámite.

En relación con otro tipo de delitos cometidos en contra de niñas, adolescentes y mujeres, entre el 2000 y 2014, se iniciaron las siguientes investigaciones: 1,250 casos por raptos, de los cuales se consignaron 42; 59 casos de secuestro, de los cuales se consignaron ocho; dos casos de desaparición, de los cuales ninguno se consignó; 105,851 casos de violencia familiar, de los cuales sólo consignaron 5,694; 8,718 casos equiparables a la violencia familiar, de los cuales se consignaron 146; 4,916 casos de violación, de los cuales se consignaron 658; 15,818 casos relacionados con otros delitos sexuales, de los cuales consignaron 2,610, y cinco casos de trata de personas, de los cuales dos fueron consignados.

Preocupa al grupo las bajas cifras de consignación con respecto a todos los delitos reportados por el estado en contra de niñas, adolescentes y mujeres. A partir de los datos anteriores, el grupo observó que en relación con los 135,621 delitos, se iniciaron un total de 131,565 averiguaciones previas, de las cuales sólo se consignaron 9,159 casos, cifra que representa únicamente el 6.9% de estos casos de violencia contra las mujeres.

De 2015 a mayo de 2016, se registraron 19,226 casos de violencia familiar, 710 de violación, 31 de hostigamiento sexual, 3,013 de violencia familiar equiparable, 296 de violación equiparable, 1,025 de atentados al pudor, 261 de estupro, 40 de pornografía infantil, 157 de raptos, 1,241 de lesiones, dos de incesto, una de tentativa de violación y seis de secuestro. Del total de los casos reportados,

⁶⁷ Artículo 331 Bis 2. El homicidio será considerado feminicidio cuando por conductas de género, ya sea por acción u omisión, se prive de la vida a una mujer y concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. Exista evidencia de cualquier tipo de violencia, o de amenazas, acoso, hostigamiento o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima, o
- III. A la víctima se le hayan infligido actos infamantes, degradantes o mutilaciones, de manera previa o posterior a la privación de la vida.

Si además del feminicidio resulta delito diverso, se aplicarán las reglas del concurso de delitos.

Artículo 331 Bis 6. Al servidor público que retarde o entorpezca dolosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia respecto de los delitos contemplados en el presente capítulo, se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y multa de quinientas a mil quinientas cuotas, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

⁶⁸ Cifras al 27 de marzo de 2015,.

⁶⁹ Cifras al 06 de junio de 2016.

11,582 se encuentran en archivo temporal y 2,108 están judicializadas.

De esta forma, el grupo observa que en un periodo de 15 años, en más del 90% de los casos no se ha formulado imputación alguna, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva, lo que sin duda propicia la impunidad.

Asimismo, el estado informó que la Procuraduría General de Justicia, realizó la creación de dos aplicaciones móviles con el objetivo de facilitar la presentación de denuncias. Así pues, ya es posible presentar denuncias desde un celular o una tableta ante las Agencias del Ministerio Público. Estas herramientas tienen como propósito reducir el tiempo de respuesta y tener acercamiento con la población.

Debe tenerse en consideración que a partir del 1 de enero de 2012 entró en vigor en todo el territorio de Nuevo León el Sistema de Justicia Penal Acusatorio⁷⁰, cuya transición concluyó en abril de 2015. Para efectos de la investigación de la solicitud de AVGM, esto significa que las muertes de mujeres señaladas por la solicitante se rigen por el sistema tradicional de justicia penal escrito, mientras que la información adicional solicitada al gobierno por el grupo de investigación en virtud del principio pro persona, se rige por dicho sistema oral. El grupo considera que ninguno de los dos regímenes jurídicos se han traducido en un beneficio para lograr el acceso a la justicia de las víctimas (incluyendo a los familiares de las mujeres privadas de la vida) y lograr la efectiva sanción de las personas responsables.

Por un lado, preocupa que el estado de Nuevo León señalara que en ninguna de las investigaciones iniciadas por los homicidios dolosos de mujeres o feminicidios, ocurridos entre los años 2000 y 2014, se utilizaron protocolos de investigación con perspectiva de género. En este sentido es importante señalar que a partir de 2015 señala que en los casos de homicidio y feminicidio se aplican los Protocolos de Investigación del Delito de Homicidio y el Protocolo de Atención a Víctimas de Delito de Feminicidio con Perspectiva de Género. Asimismo, señala que ha impartido capacitación para su implementación, y que el Departamento de Calidad de la Procuraduría General de Justicia realiza la evaluación de su cumplimiento y aplicación. Sin embargo no existen recursos legales en caso de que estos no se apliquen.

Esa situación fue corroborada *in situ* por el grupo durante las entrevistas a los Fiscales de la entidad, quienes indicaron unánimemente que nunca han tenido (ni en el sistema legal anterior ni en el actual) algún tipo de protocolo que les guíe en las diligencias específicas a realizar para investigar y acreditar los elementos del tipo penal de feminicidio, o bien para investigar de manera diferenciada el homicidio doloso de una mujer, ya sea que se presente o no en un contexto de violencia social o de violencia contra las mujeres. Lo anterior, podría ser una de las causas por las que sólo un caso ha sido investigado bajo el tipo penal de feminicidio.

Es necesario que el personal ministerial tenga claridad sobre los elementos del tipo penal de feminicidio puesto que se identificó una falta de conocimiento sobre el tema durante las entrevistas realizadas. No todo el personal encargado de documentar casos de feminicidio u homicidio de mujeres tiene claridad sobre cómo probar las características o razones vinculadas con el género. Al respecto, preocupa al grupo de investigación que los estereotipos y prejuicios de género de las autoridades a los que se hizo referencia con anterioridad, invisibilicen los actos que podrían constituir violencia feminicida en todos los casos de homicidios dolosos de mujeres.

⁷⁰ Con el 36% del catálogo de delitos, pasando al 60% el 1° de enero de 2014, al 81% el 1° de abril de 2014, 98% el 1° de enero de 2015 y al 100% el 1° de abril de 2015. Asimismo, se tiene previsto que el próximo 1° de enero de 2016 entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales (*Cfr.* Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, información correspondiente al estado de Nuevo León. Disponible en <http://www.setec.gob.mx/> consultado al 27 de mayo de 2015).

Por otro lado, la reestructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia, derivada de la migración al sistema oral, no ha reflejado un cambio sustancial en la investigación de las muertes de mujeres en el estado, pues los índices de consignación continúan situándose por debajo del 50%. Sólo hasta 2016 se prevé el presupuesto para la Dirección General de la Fiscalía Especializada en Atención a la Mujer.

Asimismo, preocupa al grupo que la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal pudiese llegar a afectar la investigación de los casos de homicidios dolosos de mujeres que se encontraban en integración bajo el sistema tradicional. En este sentido, durante las visitas *in situ* el grupo de investigación detectó que no existe una adecuada coordinación al interior de las instancias de procuración de justicia, puesto que las autoridades entrevistadas refirieron no tener conocimiento sobre la ubicación física de las agencias encargadas de dar continuidad a las investigaciones iniciadas bajo el sistema anterior que aún se encuentran en trámite.

Aunado a ello, durante las visitas, el grupo observó que las tres unidades de la agencia especializada de la Procuraduría que dan seguimiento a las investigaciones de dichos casos cuentan con personal insuficiente en relación con la cantidad de expedientes a su cargo.

Es indispensable que en estos casos, se realice un plan o diseño de la investigación sobre la base del análisis y revisión exhaustiva de todas las diligencias anteriormente practicadas y aquellas que puedan realizarse, considerando los instrumentos⁷¹ y sentencias internacionales⁷², así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicables⁷³.

Por otra parte, el gobierno del estado reportó que la Procuraduría General de Justicia cuenta con un *Protocolo de Investigación del Delito de Violencia Familiar*, sin embargo, reconoció que dicho protocolo no tiene enfoque de género⁷⁴.

En el mismo sentido, la solicitante refirió que respecto al delito de violencia familiar, existen indicios de que se ofrece a las denunciadas vías alternas de solución como la mediación o la conciliación, lo que contradice lo señalado por organismos internacionales, además de que desestima el inicio de una investigación y favorece el desequilibrio de poder en perjuicio de las víctimas. Dicha opinión fue compartida por todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas.

⁷¹ Como el Protocolo Latinoamericano de Investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

⁷² “[...] la Corte ha especificado los principios rectores que es preciso observar en una investigación cuando se está frente a una muerte violenta. Las autoridades estatales que conducen una investigación de este tipo deben intentar como mínimo, *inter alia*: i) identificar a la víctima; ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte, y v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen, se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados [...]” (Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Cit., párrs. 300, 301 y 305).

⁷³ Cfr. Sentencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación emitida, el 25 de marzo de 2015, en el amparo en revisión 554/2013.

⁷⁴ Entre las observaciones finales que el Comité de la CEDAW realizó a México, durante su 52º período de sesiones, se encuentra el que las instituciones de procuración de justicia cuenten con protocolos de investigación con perspectiva de género para casos de feminicidios u otros casos de violencia contra la mujer. Cfr. CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer México*, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, disponible en: http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/imagenes/stories/cedaw/cedaw_7_y_8_informe.pdf, párr. 19.

Asimismo, durante las entrevistas realizadas por el grupo de investigación a las y los servidores públicos de uno de los Centros de Orientación y Denuncia, y de las agencias ministeriales especializadas en violencia familiar, así como a personal judicial de la materia, se corroboró la realización de esas prácticas bajo el amparo de las reglas de justicia alternativa del Código Penal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el grupo de investigación considera que el estado de Nuevo León no ha cumplido adecuadamente con su deber de debida diligencia en la investigación de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

ii) *Sanción de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres*

La solicitante refirió que la impunidad que existe en la integración de las investigaciones se traduce en impunidad en la sanción de las muertes de mujeres en Nuevo León.

Por su parte, el estado refirió que entre 2000 y 2011 de las 217 averiguaciones consignadas por el delito de homicidio de mujeres, 56 casos han sido concluidos con sentencias condenatorias. Esto implica que sólo el 25.80% de los casos consignados cuentan con una sanción.

Cabe señalar que según el informe presentado por el estado, en el periodo comprendido entre 2000 y 2014 se registraron 848 homicidios de mujeres, a partir de los cuales se iniciaron 748 indagatorias, de las cuales se consignaron 333 y se obtuvieron 131 sentencias condenatorias. Para el periodo 2015 a mayo de 2016, 50 investigaciones están en trámite, dos se determinó el no ejercicio de la acción penal y 13 se consignaron (63 de homicidio doloso y dos por feminicidio). De estos últimos, once se han judicializado y en un caso se ha dictado sentencia condenatoria.

No obstante, considerando los homicidios ocurridos, las consignaciones realizadas y las sentencias reportadas por año, el grupo de investigación puede inferir *prima facie* que en Nuevo León existe un panorama de impunidad respecto de la sanción de las muertes de mujeres, porque siempre se consigna un número significativamente menor de casos comparado al alto número de muertes registradas. Ejemplo de ello, es que de los 37 casos consignados durante los años 2000 y 2001, ninguno ha obtenido sentencia condenatoria. Igualmente, de los 18 casos consignados en el año 2002, sólo se ha obtenido una sentencia.

Por lo anterior, el grupo de investigación exhorta al estado de Nuevo León a aplicar medidas urgentes y eficaces para lograr que en, todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio obtengan justicia pronta.

Ahora bien, el estado señaló que en los casos sentenciados por las investigaciones iniciadas entre 2000 y 2015, se impuso en promedio una pena de 8 años 7 meses. Al respecto, llama la atención del grupo que dicha pena es inferior a la mínima que actualmente establece el Código Penal para el delito de feminicidio⁷⁵ e incluso inferior a la establecida para los delitos de homicidio⁷⁶ y homicidio calificado⁷⁷. No pasa desapercibido que la última sentencia por este delito fue por una pena de 25 años de prisión.

⁷⁵ Artículo 331 Bis 3. A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de veinticinco a cincuenta años de prisión y multa de cuatro mil a ocho mil cuotas.

⁷⁶ Artículo 312. Al responsable de cualquier homicidio, que no tenga señalada una sanción especial en éste Código, se le impondrán de quince a veinticinco años de prisión.

⁷⁷ Artículo 318. Al responsable de la comisión de homicidio calificado se le sancionará con pena de veinticinco a cincuenta años de prisión. (...).

En relación con lo anterior, destaca que, durante las entrevistas realizadas por el grupo, personal encargado de documentar casos de feminicidio u homicidio de mujeres refirió que el criterio de valoración de las y los jueces “dificulta” la consignación y sanción de los casos.

Asimismo, respecto de los otros delitos cometidos en contra de mujeres, entre el 2000 y 2014, el estado informó que se dictaron 491 sentencias condenatorias, de las cuales, 162 fueron por el delito de violación, 138 por violencia familiar, 102 por rapto, 62 por atentados al pudor, 19 por violencia familiar equiparable, dos por trata de personas, cinco por pornografía infantil, y una por secuestro. Al respecto, el grupo de investigación observa que sólo en el 5.3% de casos consignados, se dictó sentencia condenatoria.

Para las investigaciones iniciadas entre 2015 y mayo de 2016, se informó que se dictaron 20 sentencias, 16 condenatorias y cuatro absolutorias. De las sentencias condenatorias, siete fueron por violencia familiar, seis por violación, una por estupro, una por violación equiparada y una por corrupción de menores.

En este sentido, el grupo de investigación considera que el estado de Nuevo León no está cumpliendo adecuadamente con su obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres, a través de su obligación específica de sancionar las violaciones a los mismos.

Por lo anteriormente expuesto, el grupo insta a las autoridades encargadas de la impartición de justicia en el estado de Nuevo León a juzgar con perspectiva de género, haciendo un control de convencionalidad⁷⁸ exhaustivo en todos los casos de muertes de mujeres y teniendo en consideración lo dispuesto por el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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. Esta obligación 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 violados⁷⁹. 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 solo restitutivo sino también correctivo⁸⁰.

⁷⁸ “La Corte [Interamericana] es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.” (Cfr. Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124).

⁷⁹ Cfr. CEDAW, *Recomendación General N° 28*, op. cit., párr. 32.

⁸⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, op. cit., párr. 450, y Suprema Corte de Justicia

El estado de Nuevo León informó que se brindó atención psicológica, atención jurídica y de trabajo social a las y los familiares de las mujeres víctimas de homicidios, otorgando un total de 1,606 servicios. De igual modo, señaló que se proporcionaron estos servicios a las mujeres víctimas de los delitos de rapto, secuestro, violencia familiar, equiparable a violencia familiar, violación, otros delitos sexuales, y de trata de personas, beneficiando a más 333 personas.

Asimismo, señaló que de los 858 casos de homicidio de mujeres ocurridos entre 2000 y 2015, se otorgó algún tipo de reparación en 28 de ellos, para los homicidios ocurridos de enero a abril de 2016 se brindó atención integral a 19 familiares. Respecto al resto de los delitos mencionados cometidos en contra de 135,621 víctimas, el estado señaló que en 51 casos se otorgó algún tipo de reparación.

En este sentido, preocupa al grupo de investigación el reducido número de casos en los que se ha otorgado reparación a las víctimas.

Por su parte, la PGJ señaló que para las 18,412 víctimas de los delitos de: lesiones, rapto, desaparición, violencia familiar, violencia familiar equiparable, violación, violación equiparable, tentativa de violación, hostigamiento sexual, atentados al pudor, estupro y pornografía de persona privada de la voluntad que iniciaron investigación de 2015 a mayo de 2016, por las cuales se brindaron un total de 243,047 servicios de trabajo social, psicológico, legal o asesoría victimológica.

Durante las entrevistas realizadas a las y los servidores públicos adscritos a instancias judiciales en materia familiar y penal, se desprendió que no existe uniformidad de criterios sobre la procedencia o no de la reparación del daño en favor de las mujeres víctimas de violencia.

Por un lado, las instancias familiares indicaron que, en el marco de los asuntos de su competencia como lo son los divorcios necesarios por la causal de violencia familiar o el incumplimiento de la obligación de alimentos, no son la vía más adecuada para condenar a los agresores a algún tipo de reparación pecuniaria adicional, pues la legislación familiar no fue diseñada para ello y los casos en los que se condena a la reparación de los daños emocionales o psicológicos, requieren de la determinación previa de afectación en un dictamen.

Por el otro, en el caso de las autoridades jurisdiccionales en materia penal, se indicó que, de acuerdo con las disposiciones aplicables del Código Penal local, se debe condenar a la reparación del daño, sin embargo, llama la atención que aspectos como “la historia de vida de violencia” de las mujeres no es considerado para la determinación de dicha reparación, limitándose a aspectos generales procesales.

De esta forma, el grupo de investigación exhorta al estado a realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres. Particularmente, el estado debe llevar a cabo todas las adecuaciones administrativas y normativas para cumplir cabalmente con lo establecido en la Ley General de Víctimas y la Ley General de Acceso, en materia de reparación del daño.

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 actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de los derechos de las mismas. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que alimenten los prejuicios y perpetúen la

de la Nación, Amparo en Revisión, 554/2013, op. cit., p. 38

noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres⁸¹.

En relación con dicha obligación, el gobierno del estado informó que, entre 2013 y mayo de 2016, a través de la Procuraduría General de Justicia, se han dictado 460 órdenes de protección, 224 providencias precautorias⁸² y 1,677 medidas cautelares a favor de mujeres víctimas de violencia.

En este sentido, la Secretaría de Seguridad Pública dictó en 2015, 219 órdenes de protección y de enero a mayo de 2016 brindó 134.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia reportó que, entre 2012 y febrero de 2015, se solicitaron un total de 868 órdenes de protección de emergencia, 246 de naturaleza preventiva y 142 de naturaleza civil, de las cuales fueron otorgadas 704. De abril de 2015 al abril de 2015 se dictaron 153 órdenes de protección. En este sentido señaló que con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales las órdenes de protección se nombraron como medidas de protección, que son otorgadas por el Ministerio Público y se ratifican ante el juez competente.

Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil refirieron que es poco frecuente que las autoridades del estado soliciten y emitan órdenes de protección a favor de las mujeres. De este modo, indicaron que solamente cuando las mujeres cuentan con asistencia legal, dichas órdenes son solicitadas a petición de las personas representantes de las mismas.

En las visitas *in situ* realizadas, el grupo de investigación identificó que todos los agentes del Ministerio Público entrevistados en los seis municipios señalados indicaron que no tienen competencia ni facultades para dictar algún tipo de orden de protección a las víctimas. Unánimemente refirieron que inician el expediente, realizan las primeras diligencias para recabar las declaraciones de las mujeres y posteriormente presentan su solicitud ante el Juez que corresponda, quien “si está facultado” para emitir dichas órdenes y posteriormente la Procuraduría las ejecuta o en algunos casos la autoridad judicial solicita el auxilio de la policía, lo que resulta un indicativo para el grupo de la falta de diligencia de las autoridades ministeriales para solicitar y emitir órdenes de protección..

Las autoridades judiciales en materia familiar que fueron entrevistadas indicaron que casi nunca dictan alguna medida de protección y, en la hipótesis de hacerlo, refirieron que se rigen por los Códigos sustantivo y adjetivo de la materia, señalando que desconocen la Ley General de Acceso y la Ley local de Acceso. Aunado a ello, llama la atención que en algunos casos, refirieron que ellos “deben basarse sólo en lo que les indica el Código y les piden las partes”, sin que ejerzan alguna acción de oficio, aun cuando de las pruebas psicológicas se desprenda que niñas, niños o mujeres son víctimas del delito violencia familiar.

En sentido similar, en las visitas a los juzgados penales, se observó que las y los fiscales solicitan las órdenes o medidas de protección con base en la legislación penal, pero desconocen la aplicabilidad de la Ley General de Acceso y la Ley local de Acceso en la materia.

El estado indicó que desde el 2012, tanto la Procuraduría General de Justicia como el Tribunal Superior de Justicia cuentan con registros administrativos sobre órdenes de protección. Si bien el grupo valora la existencia de dichos registros preocupa que en el caso del Tribunal Superior de Justicia se haya indicado que su registro sólo se encuentra implementado en los juzgados penales. Lo anterior, tomando en cuenta que de conformidad con la Ley local de Acceso todas las autoridades jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias, deben valorar la necesidad de emitir las órdenes

⁸¹ Cfr. CEDAW, *Recomendación General N° 28*, op. cit., párr. 9.

⁸² Cabe señalar que el gobierno del estado indicó que en seis de estas medidas el sistema de información no capturó si las mismas fueron o no concedidas. En este sentido, fueron reportadas como “no determinado”.

de protección correspondientes. Esta situación resulta particularmente importante en materias como la civil y la familiar en la que es común la solicitud de diversas medidas de protección⁸³.

En relación con este tema, las autoridades ministeriales y jurisdiccionales entrevistadas indicaron que no cuentan con una base de datos electrónica que registre las órdenes o medidas que se solicitan, emiten y ejecutan. Señalaron que utilizan, por lo general, un cuaderno en el que se inscriben a mano cada uno de los casos.

Por otro lado, en las instancias de policía municipal, el personal entrevistado refirió que no ha recibido pedimento judicial alguno para ejecutar medidas de protección en favor de mujeres víctimas de violencia o sus familiares. No obstante, indicaron que en los casos en los que mujeres solicitan su intervención, si han ejecutado algún tipo de protección, como ayudarles a recuperar sus pertenencias cuando han sido desalojadas por sus parejas.

De esta forma, se detectó un desconocimiento general por parte de las y los servidores públicos, sobre quién, cuándo y cómo pueden solicitar, emitir o ejecutar órdenes de protección en favor de mujeres víctimas de violencia, situación que, a juicio del grupo, puede llegar a generar un riesgo mayor. Aunado a ello, se identificó que no existen protocolos o guías de actuación para atender casos en los que las mujeres se encuentran en peligro de ser violentadas.

Por ello, es indispensable que se refuerce la capacitación en materia de órdenes de protección, dirigida a las y los servidores públicos encargados de su emisión e implementación, así como que se elaboren, publiquen y difundan los protocolos correspondientes para garantizar su adecuada instrumentación. En particular, es necesario contar con un mecanismo de evaluación y análisis del riesgo con perspectiva de género que retome los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres, a fin de garantizar que las medidas otorgadas correspondan a las necesidades particulares en cada uno de los casos y no revictimicen a las mujeres beneficiarias de las mismas.

En este sentido, es necesario brindar el debido seguimiento de las medidas otorgadas a cada una de las víctimas y realizar revisiones periódicas sobre el estado de riesgo y la idoneidad de continuar o modificar las medidas de protección implementadas. Para tales efectos, resulta indispensable que las autoridades lleven registros sobre las órdenes de protección emitidas e implementadas en cada uno de los casos.

El grupo reitera que la no adopción de medidas de protección para garantizar la integridad física y psíquica de las mujeres representa una vulneración a sus derechos, pero también propicia que las conductas de violencia sean perpetuadas, circunstancia especialmente grave en el marco de alguna averiguación previa o proceso contra la persona agresora, pues en dichos casos la autoridad no debe tolerar ni consentir que exista un riesgo de daño o peligro para la víctima.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de investigación reconoce la existencia del Centro de Justicia Familiar en Monterrey en donde participan autoridades de todas las instancias de gobierno, incluyendo a la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación, el DIF y el IEM. Asimismo, se valora la existencia de los Grupos Especializados de Atención a la Violencia Familiar en diversos municipios, lo cuales cuentan con instalaciones de resguardo temporal para las mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos.

⁸³ Al respecto, el artículo 23 de la Ley local de Acceso señala que “Corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes valorar las órdenes y la determinación de medidas de emergencia, preventivas y de naturaleza civil en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que en materia civil, familiar o penal se estén ventilando en los tribunales competentes”.

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

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades deben dirigir sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación⁸⁴. 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 se debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos⁸⁵.

El estado señaló que ha realizado campañas de difusión, foros, conferencias, seminarios y talleres con perspectiva de género. En particular, refirió que entre 2004 y 2009 se realizaron 242 ediciones de *Mujeralia Prensa*; entre 2004 y 2012, se transmitieron cinco horas en *La Hora Nacional* con el tema “derechos de las mujeres”; se realizaron 1,518 horas transmisiones de *Mujeralia TV* y *Mujeralia radio*⁸⁶, producidos por IEM; se transmitieron seis horas en radio del “Maratón de las mujeres”; se distribuyeron 190,000 discos compactos titulados de “nacer con equidad” y 49,000 discos compactos titulados de “crecer con equidad”; se publicaron 50 obras para la colección “Mujeres y Poder”, así como de 5,000 ejemplares de la revista trimestral “Violeta, por una cultura de igualdad”⁸⁷. Agregó que desde 2006 se implementa la campaña “El derecho de las nuevoleonesas a una vida libre de violencia”, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social.

También, informó que desde 2010, el IEM ha impartido talleres de capacitación y sensibilización a la comunidad en general, así como a periodistas para comunicar con perspectiva de género. De igual modo, el IEM instituyó el Premio Nuevo León al Periodismo por la Igualdad, que se ha entregado, de 2010 a 2014, a los mejores reportajes sobre violencia, desigualdad y no discriminación.

El IEM cuenta con un proyecto editorial cuyo objetivo es incidir en el cambio cultural a largo plazo. De esta forma, cuenta con un catálogo integrado por más de 50 obras que se enmarcan en las colecciones *Mujeres y Poder*⁸⁸, *Investigaciones*⁸⁹, *Política Pública*⁹⁰, *Manuales y guías de estudio*⁹¹, *Cuadernos del marco jurídico*⁹² y *Desarrollo Humano*⁹³. Los objetivos del proyecto editorial son: i) promover una cultura de respeto, visibilidad y reconocimiento a las aportaciones de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad; ii) fomentar el conocimiento en torno a los temas de género por

⁸⁴ Cfr. Corte IDH, *Caso Yatama Vs Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C. No. 127, párr. 186.

⁸⁵ Cfr. 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.

⁸⁶ Dichos programas, cumplieron 10 años de servicio a la comunidad en 2014.

⁸⁷ Disponibles en: http://archivo.nl.gob.mx/?P=inst_de_mujeres o http://archivo.nl.gob.mx/?P=iem_publicaciones.

⁸⁸ La cual incluye entrevistas y semblanzas de mujeres destacadas en Nuevo León.

⁸⁹ Conformada por estudios académicos que exploran temas relacionados con el género.

⁹⁰ Muestra los resultados de los programas emprendidos, buenas prácticas y otros temas de administración pública y transversalidad de la perspectiva de género.

⁹¹ Que complementan las acciones didácticas y de capacitación en diversos temas.

⁹² Publicación de leyes, convenios internacionales y otras disposiciones, en folletos accesibles al público en general.

⁹³ Sobre temas de empoderamiento y salud.

medio de las investigaciones; iii) modificar los patrones socioculturales de conducta de mujeres y hombres a fin de contrarrestar costumbres o estereotipos que se traducen en violencia contra las mujeres, e iv) impulsar el empoderamiento de las mujeres.

Asimismo, agregó que se han realizado y transmitido spots para radio y televisión, así como para la red social *Youtube*, de campañas de sensibilización contra la violencia de género. Adicionalmente, con el apoyo de la Dirección de Televisión Educativa de la Secretaría de Educación Pública Federal, los spots se difundieron vía satélite a través de EDUSAT en Telesecundarias a nivel nacional, entre agosto y diciembre de 2012.

Finalmente, el estado informó que se realizaron actividades de prevención que impactaron a 50,915 personas en los 51 municipios del estado, por medio de pláticas y talleres en temas de derechos humanos, igualdad de género, violencia, autoestima, empoderamiento económico, democratización familiar, masculinidades y prevención de la violencia en el noviazgo.

El grupo de investigación considera que estos esfuerzos de difusión y promoción de los derechos humanos son muy importantes en la medida en la que contribuyen a generar una cultura de respeto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. No obstante, advierte que los diversos programas utilizan el término “equidad de género”, mismo que ha sido objeto de recomendaciones a nuestro país por parte del Comité de la CEDAW. En este sentido, se sugiere utilizar el término “igualdad de género”, reconocido en los estándares aludidos desde 1996⁹⁴.

Por otro lado, el grupo estima importante sumar a estos esfuerzos acciones para la promoción de los derechos de las mujeres encaminadas a educar a las nuevas generaciones en una cultura de no violencia, mediante las cuales se imparta una educación libre de estereotipos, se transformen los patrones culturales y se enseñe a las niñas, niños y adolescentes a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla, entre otras cosas.

Finalmente, el grupo considera importante que todas las campañas dirigidas a la prevención de la violencia se acompañen de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores que producen y reproducen la violencia; provean información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos y se dirijan no sólo a las mujeres víctimas de violencia, sino también a las personas agresoras y a las que atestigüen violencia.

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

En este apartado del informe se hace referencia a las normas relativas a los derechos humanos de las mujeres, específicamente al derecho a una vida libre de violencia, estableciendo en cada una de ellas los principales temas que por una parte, ya se encuentran armonizados, así como las consideraciones del grupo de interinstitucional y multidisciplinario 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*

⁹⁴ Al respecto, el Comité de la 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”.*

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...]^[1].

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

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres; b) la incorporación de la planeación presupuestal con perspectiva de género; c) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres como órgano articulado encargado de evaluar las políticas públicas, los programas y servicios en materia de igualdad sustantiva; d) la creación de un Programa Estatal para la Igualdad, d) la inclusión, como normas supletorias, de la Convención de Belem do Pará y demás instrumentos internacionales en la materia, y e) la política de igualdad económica y laboral entre mujeres y hombres.

En relación con esta legislación, el grupo de investigación considera importante: i) emitir su reglamento a la brevedad, ii) establecer las medidas especiales que deben tomarse en cuenta para la implementación de las políticas de igualdad dirigidas a las mujeres que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo, las mujeres embarazadas, migrantes, indígenas, entre otras e, iii) incorporar lenguaje incluyente en toda la ley.

b. Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Nuevo León

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentra el reconocimiento de: a) los diferentes tipos de violencia; b) el Programa Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y c) el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con funciones de planeación y coordinación de los modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como para fomentar y gestionar la protección y asistencia de las víctimas.

Por otra parte, el grupo de investigación considera que es necesario: i) incorporar la violencia obstétrica y la violación a los derechos reproductivos de las mujeres; y ii) agregar la implementación de medidas especiales para atender a las mujeres víctimas de violencia que se encuentren embarazadas,, migrantes, o que sean menores de edad, entre otros factores de vulnerabilidad.

c. Código Civil del Estado de Nuevo León

Entre los aspectos destacables de este Código, se encuentran: a) el reconocimiento de la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer; b) el consentimiento expreso de la pareja para contraer matrimonio; c) la inclusión de un apartado relativo a la violencia familiar y los tipos de violencia, y d) la inclusión de un apartado de órdenes de protección en materia de violencia familiar.

Por otra parte, en relación con este ordenamiento, el grupo de investigación considera necesario: i) incluir el divorcio incausado; ii) reconocer la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres en el divorcio; iii) reconocer explícitamente el trabajo en el hogar como contribución económica al sostenimiento del mismo toda vez que el Código Civil establece una compensación al conyugue que se dedicó al hogar del 40% del valor de los bienes, debiendo considerar el 50%; iv) establecer sanciones civiles en caso de violencia familiar, así como la reparación del daño; v) considerar, de manera expresa, dentro de los alimentos los gastos de embarazo y parto y, vi) establecer como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años en hombres y mujeres.

^[1] Cfr. 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.

d. Código Penal del Estado de Nuevo León

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentran: a) la tipificación del delito de feminicidio; b) la tipificación del delito de violencia familiar; c) la tipificación del delito de discriminación, en particular aquella en razón de género; d) la prohibición de obligar a la víctima a participar en mecanismos de conciliación con su agresor; e) el tratamiento integral ininterrumpido dirigido a la rehabilitación médico-psicológica del responsable del delito de violencia familiar o de equiparable a la violencia familiar, como parte de la pena para dichos delitos, y f) que el pago de las ministraciones pendientes por concepto de alimentos como condición necesaria para que el perdón concedido por el cónyuge ofendido del delito de incumplimiento de obligaciones alimentarias, extinga la acción penal.

Por otra parte, en relación con este Código, el grupo de investigación considera necesario: i) sustituir el término de “atentados al pudor” por el de “abuso sexual”; ii) tipificar el delito de acoso sexual; iii) eliminar la disposición que imposibilita a proceder criminalmente contra quien rapta a una mujer si contrae matrimonio con ella, y iv) considerar la historia de violencia para la individualización de las penas.

VI. ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LOS CASOS REFERIDOS POR LA SOLICITUD

Como ya se mencionó, de acuerdo con la solicitud de AVGM, del período comprendido entre 2000 y 2011, se reportaron 548 feminicidios. Adicionalmente, informó que entre 2012 y 2014 se registraron 314 casos más.

En cuanto al tipo de agresiones que sufrieron las mujeres, la solicitante indicó que respecto a los 548 feminicidios, 187 de las víctimas murieron como consecuencia de las heridas provocadas por un arma de fuego, 78 perdieron la vida por las heridas ocasionadas con un cuchillo, 67 murieron como consecuencia de los golpes, 54 por asfixia, 49 por estrangulamiento, 30 fueron calcinadas, en 19 casos los cuerpos fueron descuartizados, nueve fueron ahorcadas, ocho fueron decapitadas, siete fueron arrolladas de manera intencional, seis murieron a pedradas, seis fueron degolladas, cuatro murieron por sobredosis, dos fueron arrojadas “al vacío”, una murió por ahogamiento, una por envenenamiento, y en 20 casos no fue posible determinar la causa de muerte.

Por su parte, el gobierno del estado señaló que de acuerdo con su registro, entre el 2000 y el 2011, ocurrieron 542 casos de homicidios de mujeres. Asimismo, agregó que el número de homicidios de mujeres, se ha venido reduciendo paulatinamente a partir de 2011 cuando se registraron 219 casos, pues en 2012 se registraron 138 casos, en 2013 fueron 97 casos, y en 2014 la cifra disminuyó a 71 casos.

Por lo que se refiere a las causas de muerte, el estado indicó que en 209 casos se trató de ejecuciones, 96 fueron por “motivos pasionales”, 69 fueron originados por violencia familiar, 30 fueron por robos, 20 se derivaron de enfrentamientos, 16 fueron sin motivo aparente, nueve fueron por riñas, ocho por discusiones, ocho por viejas rencillas, cinco por violación, y en 72 casos no se determinó el motivo.

En relación con las personas agresoras, la solicitante refirió que en el 46% de los casos se identificó como responsable a un grupo de la delincuencia organizada, en el 29% de los casos las víctimas tenían un vínculo con la persona agresora, el 15% de los feminicidios reportados fueron perpetrados por personas conocidas de las víctimas, en el 8% de los casos se desconoce al agresor y el 2% son imputables a elementos del orden. En este sentido, reportó que 66 de los feminicidios fueron cometidos por el cónyuge de la víctima, 37 por su concubino, 21 por su novio, 14 por un amigo, 11

por “la pareja sentimental sin considerarse novios”, y 10 por la expareja. Asimismo, destacó que sólo se identificó al 66% de las víctimas, mientras que el 34% permanecían en calidad de desconocidas, debido al estado en que fueron encontrados sus cuerpos.

Al respecto, el estado informó que en 158 casos existía una relación sentimental o de parentesco entre la víctima y el victimario; en ocho el agresor era amigo o conocido de la víctima; en 301 casos no existía ninguna relación, y en 75 más, este aspecto no fue determinado. Adicionalmente, indicó que en 59 casos no se tiene identificada a la víctima y en 183 casos no se ha logrado identificar al victimario.

Respecto al lugar donde se registraron los casos, la solicitud de AVGM señala que el 82.48% del total de los feminicidios ocurrieron en la zona metropolitana de Monterrey, mientras que los 96 restantes, que representan el 17.52%, ocurrieron en la zona rural del estado, la cual abarca los otros 40 municipios del estado. De los 452 feminicidios reportados en la zona metropolitana, la solicitante señaló que la mayoría ocurrieron en el municipio de Monterrey, ocupando éste el primer lugar estatal con 213 casos (38.86%). El segundo lugar, lo ocupa Guadalupe con 57 (10.40%), seguido de General Escobedo con 29 (5.29%), Santa Catarina con 28 (5.10%), y San Nicolás de los Garza con 27 feminicidios (4.92%).

Dicha información es similar a la presentada por el gobierno del estado, la cual indica que 204 casos se presentaron en Monterrey; 57 en Guadalupe; 30 en Santa Catarina; 29 en San Nicolás; 25 en Escobedo; 25 en Juárez; 22 en Apodaca; 18 en Cadereyta; 15 en Santiago; 13 en Montemorelos; 11 en Linares; 10 en García; ocho en Sabinas Hidalgo; ocho en Salinas Victoria; siete en San Pedro Garza García; siete en China; seis en Pesquería; cinco en Allende; cuatro en Los Ramones; tres en Marín, Mina, Galeana, Dr. Arroyo y Cerralvo, respectivamente; dos en cada uno de los municipios de Anáhuac, Aramberri, Dr. González, Gral. Terán, Gral. Treviño, Gral. Zuazua, Hidalgo, Parás y Vallecillo, y uno en cada uno de los municipios de Ciénega de Flores, El Carmen, Gral. Zaragoza, Hualahuises, e Iturbide.

En cuanto a la edad de las víctimas, la solicitud de AVGM señala que la mayoría de las mujeres tenían entre 20 y 29 años de edad. Destacó que de los 548 casos, 25 eran niñas entre 0 a 12 años; 30 eran adolescentes entre los 12 y 18 años; 379 eran mujeres entre los 18 y 59 años de edad; 39 eran mujeres adultas mayores que tenían entre 60 y 98 años, y en 75 casos no fue posible conocer la edad de las víctimas. De igual forma, la solicitante indicó que la mayoría de las mujeres eran madres de familia que dejaron en orfandad a niñas y niños.

Por su parte, el estado informó que 153 víctimas tenían entre 21 y 30 años de edad; 112, entre 31 y 40 años; 59, entre 11 y 20 años; 57, entre 41 y 50 años; 43, entre 51 y 60 años; 34, entre 0 y 10 años; 34 tenían más de 61 años, y en 50 casos la edad no fue determinada.

De la información proporcionada por ambas partes, así como de lo expuesto en el apartado de contexto del presente informe, el grupo de trabajo observa que en efecto, el registro de casos de homicidio de mujeres ha disminuido paulatinamente a partir de 2011. Por otra parte, se observó que en algunos de estos casos se describen condiciones de crueldad e inhumanidad que podrían constituir violencia feminicida.

El grupo de investigación observa que las principales víctimas de violencia feminicida se encuentran en edad productiva y reproductiva, y que la gran parte de los casos se concentran en la zona metropolitana de Monterrey.

Por otra parte, el grupo observa que en el 29.15% de los casos registrados por el estado de 2000 a agosto de 2011, la persona responsable tenía una relación sentimental o de parentesco con la víctima (cónyuge, concubino, familiar, o relación de hecho). Sin perjuicio de lo anterior, el grupo nota con

preocupación que en más de la mitad de los casos (55.5%), la víctima no conocía al agresor. Estos datos coinciden con las cifras expuestas en el apartado de contexto, que reflejan que el porcentaje de mujeres que han sufrido violencia en el ámbito comunitario en el estado, es mayor que el de violencia familiar. En este sentido, el grupo nota que las agresiones a mujeres en el estado de Nuevo León no se reducen al ámbito familiar u otros en los que existe algún tipo de relación del agresor con la víctima.

De igual forma, las cifras podrían ser indicativo, tal como lo señala tanto la solicitante como el gobierno del estado, del aumento de violencia generado por organizaciones criminales.

Ahora bien, en cuanto al estado procesal que guardan los casos identificados por el estado de Nuevo León, se reportó que a partir de los 542 casos de homicidios de mujeres registrados entre 2000 y 2011, se iniciaron 465 indagatorias por el delito de homicidio. De éstas, 217 fueron consignadas, 70 concluidas por incompetencia, 20 concluidas por no ejercicio de la acción penal, cuatro acumuladas, y 154 se encuentran en trámite. El grupo de investigación observa que si bien se ha logrado realizar la consignación en el 46.6% de las investigaciones de homicidio de mujeres, el 33.11% continúa en trámite.

Asimismo, el estado indicó que entre 2012 y 2015 se registraron 316 homicidios de mujeres, a partir de los cuales se iniciaron 293 indagatorias. De éstas, 122 fueron consignadas, en 27 se declinó la competencia local, siete fueron acumulados, en cinco se determinó el no ejercicio de la acción penal y 132 casos continúan en trámite. Lo anterior, significa que el 41.63% de los asuntos han sido consignados y que el 45.05% siguen en trámite.

Si bien este último el porcentaje de consignación representa un avance, en comparación con el porcentaje anterior, implica que en más de la mitad de los casos aún no se ha formulado imputación en contra de persona alguna. En este sentido, el grupo insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares el derecho de acceso a la justicia y cumplir diligentemente con su obligación de investigar.

Asimismo, llama la atención que, a pesar de que en junio de 2013 se tipificó el delito de feminicidio, como se mencionó anteriormente, a la fecha sólo un caso ha sido investigando bajo este tipo penal. Al respecto, dado que el feminicidio debe ser visto desde una doble dimensión, esto es, como delito y como grave violación de los derechos humanos de las mujeres, el grupo de trabajo insta a las autoridades de la entidad a incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones en curso y las futuras, respecto de todos los casos en los que se presenten muertes violentas de mujeres, independientemente de que dichas muertes configuren o no el tipo penal de feminicidio.

Finalmente, el grupo observa con preocupación que de las 556 indagatorias consignadas entre 2000 y 2015, únicamente se cuenta con 187 sentencias condenatorias, es decir, el 33.63%. Esta cifra es indicativa de impunidad y falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. Al respecto, el grupo considera que el estado debe realizar las acciones necesarias para lograr que, en todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio obtengan justicia.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Nuevo León, del contexto analizado *supra*, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas por el grupo de investigación, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo, éste concluye lo siguiente:

I. Primera conclusión

De la información analizada por el grupo de investigación, se observa que un número significativo de los casos de homicidios dolosos de mujeres perpetrados entre 2000 y 2016 se encuentran inconclusos.

En particular, el grupo observó que en un tercera parte de los casos de homicidios cometidos en contra de mujeres en el periodo comprendido entre 2000 y 2011, no se ha formulado imputación alguna, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva. La misma situación ocurre en casi la mitad de los casos registrados entre 2012 y 2016.

Las cifras resultan incluso más preocupantes en relación con otro tipo de delitos cometidos en contra de niñas, adolescentes y mujeres, entre 2000 y 2016, puesto que del total de indagatorias iniciadas por los delitos de raptó, secuestro, desaparición, violencia familiar, equiparable a la violencia familiar, violación, otros delitos sexuales y trata de personas se consignaron únicamente el 6.7% de los casos.

Por otra parte, el grupo observó que con frecuencia las autoridades ministeriales recurren a la conciliación para resolver los casos de violencia contra las mujeres. Adicionalmente, se detectó que no existe una adecuada coordinación al interior de las instancias de procuración de justicia, puesto que las autoridades entrevistadas refirieron no tener conocimiento sobre la ubicación física de las agencias encargadas de dar continuidad a las investigaciones iniciadas bajo el sistema anterior que aún se encuentran en trámite.

En consecuencia, se propone:

Adoptar todas las medidas que sean necesarias, por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, para garantizar que se investiguen y resuelvan, con la debida diligencia y en un plazo razonable, todos los casos reportados, adoptando una perspectiva de género y de derechos humanos y, con ello, garantizar a las mujeres víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y a la reparación integral.

En este sentido, el grupo de investigación insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceso a la justicia y a cumplir diligentemente con su obligación de investigar.

El grupo hace énfasis en que todas las investigaciones, especialmente aquéllas que fueron iniciadas hace diez años, deben ser resueltas en un plazo razonable. En aquellos casos en los que no sea posible continuar con las investigaciones, es necesario que las autoridades emitan la resolución correspondiente de forma motivada y fundada, sin olvidar que ésta debe ser notificada a las víctimas o a sus familiares según corresponda.

Asimismo, es necesario que el personal ministerial evite recurrir a la conciliación de las víctimas con sus agresores en todos los casos de violencia, y se garantice que las víctimas y sus familiares sean informados en todo momento del estado procesal de las averiguaciones y las diligencias que se tienen planeadas desahogar para la investigación de los hechos.

Para tales efectos, se sugiere que además de brindar la capacitación correspondiente en la materia, se emita una directiva por parte del Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, a través de un acuerdo o el instrumento jurídico pertinente, mediante la cual se instruya a todo el personal adscrito a dicha dependencia a que, en cumplimiento con la Ley General de Acceso, eviten los

procedimientos de mediación o conciliación por ser inviables en una relación de sometimiento entre la persona agresora y la víctima, e informen a las víctimas y a sus familiares de manera constante el estado de las investigaciones.

En este sentido, se requiere que dicha información sea proporcionada en un lenguaje accesible, respetuoso y culturalmente adecuado. De manera particular, las víctimas y sus familiares deben ser informadas sobre la localización de los expedientes en caso de que las investigaciones se radiquen en una agencia diversa a aquella donde se presentó la denuncia.

Finalmente, es indispensable que las autoridades ministeriales realicen las investigaciones de manera diligente y exhaustiva, con perspectiva de género y derechos humanos.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la relación de acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos reportados; ii) el número de casos consignados o judicializados; iii) el número de casos concluidos; iv) el número de casos que continúan en investigación; v) el número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal, y v) la emisión de una circular o acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado mediante la cual, de manera fundada y motivada, instruya a todo el personal adscrito a dicha dependencia a que eviten los procedimientos de mediación o conciliación e informen a las víctimas, en todos los casos, del estado de sus asuntos y su localización.

II. Segunda conclusión

El grupo de investigación detectó que en algunos casos de delitos cometidos en contra de mujeres, en especial los casos de desaparición, podría haber existido la participación o la aquiescencia de autoridades. Asimismo, preocupan al grupo las referencias realizadas por las organizaciones entrevistadas a la vinculación de algunas autoridades con el crimen organizado, así como a situaciones que implicarían negligencia en las investigaciones por parte de las autoridades encargadas de la persecución del delito.

En consecuencia, se propone:

Sin prejuzgar sobre la veracidad de las violaciones referidas y sobre la posible configuración de delitos y/o faltas administrativas, el grupo de investigación estima indispensable que se establezca un mecanismo de supervisión y sanción de las mismas.

En este sentido, el grupo exhorta al estado a implementar medidas de revisión, supervisión y sanción a las y los servidores públicos encargados de la seguridad y la procuración de justicia que, por omisión, abuso o negligencia, obstaculicen el acceso a la justicia de las víctimas o no investiguen, con la debida diligencia y bajo una perspectiva de género, los casos de violencia contra las mujeres.

De manera particular, es necesario realizar una revisión exhaustiva de las investigaciones realizadas en los casos de desapariciones y homicidios de mujeres, con el fin de identificar si ha existido negligencia por parte de las y los servidores públicos encargados de su investigación, e iniciar los procedimientos administrativos y/o penales correspondientes.

Entre otras medidas, se sugiere la implementación de un mecanismo adecuado para recibir quejas por parte de las y los usuarios a través del cual se investiguen y, en su caso, sancionen las conductas antes descritas; la supervisión aleatoria de la actuación de las y los servidores públicos responsables de la integración y consignación de los expedientes, incluido el personal de policía y forense; la apertura de procedimientos administrativos y/o penales en contra de quienes no actúan con la debida

diligencia; la revisión e inspección periódica de las instalaciones ministeriales; así como la aplicación de la sanción correspondiente en todos los casos.

Es necesario que se implementen de manera periódica mecanismos de rendición de cuentas sobre el número y estado de todos los casos a su cargo, y que se realicen evaluaciones de su desempeño y productividad. A consideración del grupo, estas medidas resultan indispensables no sólo para garantizar el derecho de las víctimas y sus familiares a acceder a la justicia, sino también para que éstas recuperen la confianza en las instituciones.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la presentación de un informe que sintetice el número, motivo y estado procesal de las quejas, denuncias y procesos administrativos y penales iniciados en contra de las y los servidores públicos que, en su caso, corresponda; ii) el diseño o mejora de los mecanismos de denuncia que existen contra las irregularidades cometidas por las y los servidores públicos de la Procuraduría; iii) la implementación de los mecanismos de control de las obligaciones del personal para la atención de víctimas y resolución de casos, en todos los niveles jerárquicos, y los informes sobre su implementación y resultados, y iv) el diseño, implementación y primeros resultados de la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas que se adopten para la evaluación, supervisión y revisión del desempeño y productividad del personal especializado en la investigación de delitos contra las mujeres.

III. Tercera conclusión

El grupo de investigación identificó que los protocolos de investigación con los que cuenta el estado no fueron remitidos y tampoco están disponibles al público.

Por otra parte se identifica que se ha brindado capacitación en el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género del delito de Femicidio, sin embargo, el estado no hizo referencia al mismo cuando se le solicitó información sobre los protocolos de investigación de delitos contra las mujeres con perspectiva de género.

Respecto al *Protocolo de Investigación del Delito de Violencia Familiar*, el propio estado reconoció que éste no cuenta con perspectiva de género.

En consecuencia, se propone:

Que especialistas en la materia lleven a cabo la revisión de los protocolos específicos de investigación, con perspectiva de género y derechos humanos, para los delitos de femicidio, violencia familiar, violación y desaparición de niñas y mujeres, que guíen al personal ministerial en las diligencias específicas a realizar para investigar y acreditar los elementos de los tipos penales, así como para investigar de manera diferenciada los delitos cometidos en contra de mujeres e identificar los casos en los que su comisión se realizó en virtud de su género. Para ello, se deberán considerar los parámetros del *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género*⁹⁵, así como los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia emitida el 25 de marzo de 2015, en el amparo en revisión 554/2013.

Una vez revisado, los protocolos deberán ser publicados y difundidos. Asimismo, será indispensable

⁹⁵ Cfr. ONU Mujeres, Oficina para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género*, 2014. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

que el estado imparta, de manera continua, capacitaciones especializadas en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género, dirigidas a las autoridades encargadas de la procuración de justicia en la entidad.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la revisión de los protocolos por parte de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres; ii) la adopción y publicación de un acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, mediante el cual se adopten de manera formal los protocolos; iii) la publicación de los protocolos en el Periódico Oficial; iv) la difusión y circulación oficial de los protocolos de investigación con perspectiva de género entre las autoridades encargadas de la procuración de justicia; v) el diseño e impartición de cursos especializados en la materia; vi) la generación de datos que refieran el número y tipo de personal capacitado, en relación al total del personal de cada instancia, y vii) la creación de mecanismos de evaluación y certificación sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación.

IV. Cuarta conclusión

El grupo de investigación observó que las sentencias dictadas en los casos de homicidios de mujeres, por lo general, se otorgan a los responsables penas inferiores a las mínimas establecidas por el Código Penal.

En este sentido, se identificó que existe reticencia de los jueces para sancionar los delitos cometidos en contra de mujeres y dictar la reparación del daño en los mismos con un enfoque de perspectiva de género. Se observó, por ejemplo, que las autoridades jurisdiccionales no reconsideran aspectos importantes como “la historia de vida de violencia” de las mujeres para la determinación de la pena o la reparación del daño

En consecuencia, se propone:

La aplicación de medidas de capacitación para lograr que, en todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio, así como las mujeres víctimas de violencia en todas sus modalidades obtengan justicia bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Las capacitaciones dirigidas al personal jurisdiccional deberán tomar en cuenta los lineamientos expuestos en la siguiente conclusión e incluir capacitación sobre la aplicación del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, deberán incluir un módulo específico y práctico sobre la jurisprudencia que han emitido las cortes y órganos especializados en materia de derechos humanos, sobre el acceso a la justicia, la impunidad y su aspecto estructural.

Finalmente, el grupo insta al estado a implementar alguna estrategia que le permita evaluar si las y los jueces deciden los casos bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, e incorporan los estándares internacionales en la materia realizando un control de convencionalidad. Tal podría ser el caso de un observatorio de sentencias por parte del Tribunal Superior de Justicia del Estado que fungiera como una herramienta para fomentar mejores prácticas en la función jurisdiccional.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicador: i) el diseño de los programas de capacitación y sus módulos específicos; ii) la implementación de los programas; iii) el diseño de mecanismos de

evaluación; iv) la implementación de un observatorio de sentencias judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Estado, y v) las evaluaciones realizadas sobre la incorporación de la perspectiva de género y la aplicación de los tratados y estándares internacionales en materia de derechos humanos en las sentencias.

V. Quinta conclusión

A pesar de que el gobierno del estado reportó un número significativo de cursos de capacitación para las y los servidores públicos, como se mencionó en este informe, con frecuencia, dichas capacitaciones no logran verse reflejadas en el desempeño de las autoridades, las cuales, con frecuencia, reproducen estereotipos y prejuicios de género.

En consecuencia, se propone:

Rediseñar los procesos de capacitación y profesionalización del personal del estado mediante el apoyo de instituciones y personas especializadas en acceso a la justicia, perspectiva de género, violencia contra las mujeres y derechos humanos de las mujeres.

Para tales efectos, se deberá realizar un diagnóstico de las capacitaciones que hasta ahora se han estado impartiendo a fin de evaluar su contenido, la forma en que éstas se han impartido, su resultado y si han estado dirigidas a las personas indicadas. Lo anterior, con el fin de garantizar que en el diseño de los nuevos procesos de capacitación se consideren adecuadamente las debilidades, fortalezas y áreas de oportunidad de las capacitaciones previamente implementadas.

Las nuevas capacitaciones deberán contener aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y de procedimiento que permitan a las y los servidores públicos incorporar la perspectiva de género con un enfoque práctico en el ámbito institucional, según su adscripción y las funciones que realizan.

Las acciones de capacitación deberán estar orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, e incluir los estándares internacionales⁹⁶ en materia de debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia contra las mujeres y feminicidios, así como en la atención integral y acompañamiento de las mujeres víctimas de violencia y sus familiares.

Necesariamente, en el caso de las autoridades del sector salud, las capacitaciones deberán incluir el conocimiento y la metodología de aplicación de la NOM-046, haciendo un especial énfasis en el importante rol que dichas instituciones juegan en la detección de la violencia contra las mujeres y la prevención de la violencia feminicida.

Esos procesos de formación deben ser de carácter permanente, continuo, obligatorio y focalizado según las atribuciones de todas las servidoras y los servidores públicos encargados de servicios de salud, prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, deberán diseñarse mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados de las capacitaciones en el quehacer institucional de las y los servidores públicos, valorando la posibilidad de que en toda la administración pública del estado, los resultados de asistencia y aprobación de estas capacitaciones sean consideradas para los ascensos del personal, en

⁹⁶ Contenidos en instrumentos internacionales, las observaciones y recomendaciones de los órganos del Sistema Universal, los informes y opiniones de los procedimientos especiales del mismo sistema, además de los informes temáticos y los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas, resoluciones de medidas provisionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sean relevantes para el tema de violencia contra las mujeres.

especial cuando se trate del servicio profesional de carrera.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) las pruebas de difusión entre todas las autoridades encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres del presente informe; ii) el diseño de los programas de capacitación y sus módulos específicos, de conformidad con los contenidos mínimos señalados en la presente propuesta; iii) la implementación de los programas; iv) el diseño e implementación de los mecanismos de control de asistencia en todos los niveles jerárquicos; v) el diseño de las pruebas de evaluación, su aplicación a las y los servidores públicos, y sus resultados; vi) la evaluación del impacto de las capacitaciones impartidas a las y los servidores públicos, y vii) la generación de datos que refieran el número de cursos o talleres impartidos, incluyendo los rubros de identificación de la o el servidor público, área de adscripción y dependencia.

VI. Sexta conclusión

El grupo de investigación identificó que a pesar de que la Ley local de Acceso⁹⁷ establece la obligación de integrar el Banco Estatal de Datos e Información que permita el monitoreo de las tendencias socio-jurídicas de la violencia contra las mujeres⁹⁸, dicho sistema de información no se encuentra operando.

Si bien el grupo de investigación reconoce la utilidad del registro administrativo reportados por el estado⁹⁹, éste no cumplen con el propósito de sistematizar la información relativa a casos de violencia contra las mujeres, en función a clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos, y comprender la dimensión y características del fenómeno de violencia que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar, entre otras, acciones preventivas.

En consecuencia, se propone:

Diseñar e integrar el Banco Estatal de Datos e Información para administrar la información de todas las instancias involucradas en la atención y sanción de la violencia contra las mujeres de toda la entidad.

Dicho banco deberá permitir monitorear las tendencias de la violencia contra las mujeres, así como realizar estadísticas y diagnósticos periódicos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de esta violencia y, en consecuencia, instrumentar políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, adecuadas a la realidad del estado.

Es indispensable que dicho banco estatal sea integrado y actualizado de manera constante por todas las instancias involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra

⁹⁷ Artículo 17 la Ley de Acceso local.

⁹⁸ Al respecto, cabe destacar que la Corte IDH ha señalado al respecto que “*para cumplir en forma adecuada con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados deben procurarse la información pertinente sobre la situación de los derechos convencionales, ya que ello es necesario para poder evaluar las medidas o acciones que es preciso adoptar. Esto es pertinente en relación con [...] los deberes estatales respecto al tratamiento de la violencia contra la mujer*” (Corte IDH, *Caso Veliz Franco y Otros Vs. Guatemala*, op. cit., párr. 151).

⁹⁹ El estado informó que cuenta con un sistema informático para la administración de las averiguaciones previas, que recopila información del inicio y la actualización de las averiguaciones previas (correspondientes al sistema tradicional de justicia penal), así como para la administración de carpetas de investigación (correspondiente al sistema penal acusatorio).

las mujeres, de manera que en él confluyan todos los casos de violencia contra las mismas. En este sentido, es necesario realizar un mapeo estatal de todas las instancias locales y municipales que, por sus funciones, deberían alimentar el banco a fin de proporcionarles las herramientas que les permitan dar cumplimiento a esta obligación.

De igual forma, la información del registro administrativo referido por el estado deberá sistematizarse y alimentar al banco estatal.

Para la debida integración de la información de la base de datos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como las instancias municipales deberán coadyuvar recopilando y proporcionando la información y datos de los casos de violencia que atienden.

El diseño funcional y operativo del banco deberá respetar la política para el tratamiento y protección de datos personales, de conformidad con la legislación aplicable en la materia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño e integración del Banco Estatal de Datos e Información; ii) la propuesta de plantillas para la captura de información; iii) la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos del Banco Estatal; iv) la definición de privilegios de usuarias y usuarios (administración, captura y consulta); v) el diseño de indicadores; vi) los reportes sobre la administración de la base de datos, y vii) la publicación periódica de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal.

VII. Séptima conclusión

El grupo de investigación identificó que la falta de otorgamiento e implementación de órdenes de protección en favor de mujeres víctimas de violencia es un tema de especial preocupación de las distintas organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma, se corroboró un desconocimiento general por parte de las y los servidores públicos, sobre quién, cuándo y cómo pueden solicitar, emitir o ejecutar órdenes de protección en favor de mujeres víctimas de violencia. Aunado a ello, se observó que no existen protocolos o guías de actuación para atender casos en los que las mujeres se encuentran en peligro de ser violentadas.

Finalmente, preocupa que el registro administrativo de órdenes de protección del Tribunal Superior de Justicia se limite a los juzgados penales.

En consecuencia, se propone:

Diseñar mecanismos de coordinación entre las instancias de procuración de justicia, las de seguridad pública y los órganos jurisdiccionales, a fin de garantizar la efectiva implementación de las órdenes de protección dictadas a favor de mujeres víctimas de violencia.

En este sentido, se sugiere la creación, adopción y publicación de los protocolos y procedimientos institucionales necesarios, a nivel estatal y municipal, para la emisión e implementación de las órdenes de protección a favor de mujeres víctimas de violencia. En particular, es necesario contar con un mecanismo de evaluación y análisis del riesgo con perspectiva de género que retome los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres, a fin de garantizar que las medidas otorgadas correspondan a las necesidades particulares en cada uno de los casos y no revictimicen a las mujeres beneficiarias de las mismas.

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, incluyendo a las autoridades jurisdiccionales en materia civil y familiar.

Finalmente, es indispensable que se refuerce la capacitación en materia de órdenes de protección, dirigida a las y los servidores públicos encargados de su solicitud, emisión e implementación.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación y adopción de los protocolos y procedimientos institucionales necesarios, a nivel estatal y municipal, para la emisión, tramitación e implementación de las órdenes de protección para las autoridades de policía, procuración de justicia y del poder judicial; ii) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas, y iii) la integración y actualización de los registros administrativos de órdenes de protección.

VIII. Octava conclusión

El grupo de investigación identificó que la violencia comunitaria desempeña un papel importante en el fenómeno de violencia contra las mujeres que tiene lugar en el estado de Nuevo León.

Lo anterior refleja el hecho de que la violencia contra las mujeres se encuentra arraigada en la sociedad y es un fenómeno que se ha naturalizado y por ende, hasta cierto punto, invisibilizado. Es decir, existe permisividad social de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres. Dicha situación debe ser considerada por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

Por ello, es necesario que el estado refuerce las medidas necesarias para modificar los patrones socioculturales para lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres¹⁰⁰.

Si bien la Secretaría de Educación remitió por año escolar, los contenidos que se relacionan con la perspectiva de género, se observa que antes de la educación media los temas relacionados no abordan directamente la igualdad de género, de igual forma, no se pudo advertir que los temas de cultura de la paz, la no violencia y la promoción de los derechos humanos de las niñas y los niños se haga con perspectiva de género.

En consecuencia, propone:

Diseñar una estrategia educativa transversal en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género¹⁰¹ que tenga como objetivo transformar los patrones culturales y enseñe a las niñas, niños y adolescentes, entre otras cosas, a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla.

El grupo sugiere que dicha estrategia incluya a todos los niveles de educación obligatoria en el estado y se realice a través de técnicas didácticas y lúdicas de enseñanza apropiadas según el nivel escolar. Lo anterior, a fin de ilustrar el significado de la igualdad entre mujeres y hombres y dar a conocer

¹⁰⁰ Según lo dispuesto por los artículos 3 y 5 de la CEDAW.

¹⁰¹ Atendiendo a lo señalado por el artículo 10 c) de la CEDAW.

que las consecuencias de la violencia contra las mujeres, obstaculizan el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, se requiere que el personal docente reciba la capacitación necesaria y cuente con los materiales e insumos adecuados para impartir los contenidos educativos, y se generen mecanismos adecuados para dar seguimiento a esas capacitaciones a fin de que sean evaluables cuantitativa y cualitativamente.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de los programas educativos; ii) el diseño y elaboración de los materiales didácticos; iii) el diseño de la capacitación dirigida al personal docente; iv) la implementación y evaluación de la capacitación impartida, y v) la impartición de los contenidos educativos.

IX. Novena conclusión

El grupo de investigación constató que algunas agencias del Ministerio Público no cuenta con personal suficiente. Dicha situación preocupa al grupo, pues impacta de manera directa en la calidad del trabajo que se realiza y, sin duda, repercute en la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer a las instituciones de procuración de justicia mediante la contratación de personal adicional especializado.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia; ii) la asignación de recursos presupuestales necesarios para la contratación de nuevo personal; iii) los actos administrativos necesarios para la creación de nuevas plazas, y iv) la contratación de personal especializado.

* * * *

El presente informe fue votado por unanimidad por José Luis Peña Colín, representante del Instituto Nacional de las Mujeres; Gretha Jimena Vilchis Cordero, representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; Aurora del Río Zolezzi, representante la Secretaría de Salud; Mirna Irene Garduño Cruz, de la Procuraduría de la República; María Antonia González del Castillo, representante de la Secretaría de Desarrollo Social y Tania Ramírez Hernández, representante del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.