

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA  
ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO  
CONTRA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS.

---



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/01/2017 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE ZACATECAS**

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
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 .....	1
B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM.....	1
C. Naturaleza del grupo de trabajo.....	4
D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe .....	4
1. Presupuestos .....	4
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM.....	5
3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo.....	7
4. Proceso de integración del informe.....	13
<b>II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE ZACATECAS .....</b>	<b>14</b>
A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud.....	14
1. Análisis de admisibilidad de la solicitud.....	14
2. Conformación del grupo de trabajo .....	14
3. Sesiones de trabajo del grupo .....	15
4. Información solicitada por el grupo de trabajo .....	18
B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales.....	18
C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso .....	18
<b>III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE ZACATECAS .....</b>	<b>19</b>
A. Contenido y alcance de la solicitud.....	19
B. Contexto descrito en la solicitud. ....	19
<b>IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE AVGM.....</b>	<b>21</b>
A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado .....	21
B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud.....	21
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 .....	23
<b>V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE ZACATECAS .....</b>	<b>25</b>

A. Contexto del estado de Zacatecas en materia de violencia contra las mujeres .....	25
1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres 29	
2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares .....	30
3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia .....	33
4. Aviso al Ministerio Público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud.....	39
5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud.....	43
6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio).....	44
7. Maternidad en niñas y adolescentes.....	48
8. Estadísticas judiciales en materia penal.....	49
9. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.....	51
B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres .....	55
1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres .....	56
2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	58
3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia.....	72
4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.....	77
5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos .....	81
<b>V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>86</b>

Según reportó el gobierno del estado de Zacatecas, en la entidad existen diversas instancias que proporcionan atención a mujeres víctimas de violencia, como lo es el Centro de Justicia para las Mujeres, Centros de atención a Mujeres Víctimas de Violencia, Procuraduría para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes e Institutos Municipales de la Mujer..... 90

# INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/01/2017 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE ZACATECAS

## 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 feminicida<sup>1</sup>.

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 humanos<sup>2</sup>, a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas federales, en coordinación con las entidades federativas, enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.

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

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

En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece, en primer lugar, los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de AVGM<sup>3</sup>:

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

---

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

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

<sup>3</sup> Artículo 24 de la Ley General de Acceso y 31 de su Reglamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concluido el plazo de 30 días, el grupo de trabajo podrá<sup>4</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### **C. Naturaleza del grupo de trabajo**

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

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

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

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

#### **1. Presupuestos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Instalación formal del grupo de trabajo;

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

c. Análisis de la solicitud.

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

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

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

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

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

e. Investigación del grupo de trabajo.

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

f. Proceso de adjudicación.

Esta etapa consiste esencialmente en analizar los hechos y el contexto descritos en la solicitud junto a al resto de la información que el grupo de trabajo haya obtenido durante su investigación, a partir de las obligaciones generales del Estado establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM). Es decir, el grupo analiza si las autoridades del estado del que se trate cumplen con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas.

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

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

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

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

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

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

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

**h.** Integración del informe.

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

El contexto debe considerar los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso. Para tales efectos, el grupo de trabajo

utiliza diferentes mecanismos de investigación para identificar y delimitar el posible contexto de violencia que viven las mujeres en la entidad federativa.

### **3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo**

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

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

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

#### **a. Estudio de la solicitud inicial**

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

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

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

#### **b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa**

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

En este sentido, se debe requerir a la entidad federativa, como mínimo, información específica sobre los casos de feminicidio ocurridos en el periodo señalado por la solicitud, incluyendo: i) el número de casos dividido por año de ocurrencia, edad, estado civil, ocupación, lugar de origen y causa de muerte de la víctima, así como el municipio, donde se registró el homicidio; ii) el estado procesal que guardan estos casos; iii) el tipo penal bajo el cual fueron investigados; iv) el número de casos que fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio; v) el número de casos en los que

no se identificó a la víctima; vi) el número de casos en los que no se identificó al victimario; vii) el número de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco entre la víctima y el victimario; ix) el número de casos en los que el victimario era conocido de la víctima; x) el número de casos en los que el victimario fue un agente del estado; xi) el número de casos en los que hubo consignación; xii) el número de casos concluidos y el motivo de su conclusión; xiii) el número de casos concluidos con sentencia condenatoria; xiv) el tipo de acompañamiento que se dio a los familiares de las víctimas; xv) la reparación otorgada en cada uno de los casos, y xvi) la aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género.

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

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

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

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

### **c. Realización de visitas *in situ***

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

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

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

i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

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

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

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

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

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

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

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

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

ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil

De manera complementaria a las entrevistas realizadas a las personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, el grupo de trabajo debe entregar un instrumento de levantamiento de información adicional, a fin de que las organizaciones puedan proporcionar por

escrito datos específicos, materiales, estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información relevante con la que cuenten.

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

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

A partir de la información contenida en la solicitud y en el informe proporcionado por el gobierno del estado del que se trate, el grupo de trabajo debe identificar los municipios o zonas con mayores niveles de violencia contra las mujeres y a partir de 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 funjan como primer contacto de las víctimas, incluyendo instituciones del sector salud, los sistemas para el desarrollo integral de la familia, policía municipal, mecanismos para el adelanto de las mujeres y centros de justicia para las mujeres, así como todas aquellas instancias que brinden atención o apoyo a las mujeres víctimas de violencia, como la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

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

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

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

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

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

El objetivo de las entrevistas realizadas al personal de las distintas instituciones es identificar, entre otras cosas: (i) el número de personal con el que cuentan en relación con la demanda de servicios; (ii) el tipo de servicio que se brinda a las víctimas; (iii) la infraestructura material con la que cuentan;

(iv) los horarios de atención; (v) la capacitación del personal y el impacto de la misma en las actividades propias de su labor; (vi) la sensibilidad en materia de género por parte del personal; (vii) el conocimiento de los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; (viii) la institucionalización de la perspectiva de género; (ix) la coordinación con otras instancias para la adecuada canalización de las víctimas y sus familiares; (x) la existencia de rutas claras para la atención de víctimas o protocolos de actuación; (xi) la existencia de registros o bases de datos de los casos atendidos y de quejas presentadas por las usuarias; (xii) la emisión, implementación, registro y seguimiento de medidas de protección, y (xiii) la existencia de métodos de evaluación del riesgo.

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

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

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

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

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

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

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

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

El objetivo de la consulta de estudios e investigaciones sobre la situación de violencia en el territorio determinado por la solicitud es profundizar en las causas, orígenes y factores que propician y

reproducen el fenómeno de violencia en contra de las mujeres en el estado del que se trate, así como las circunstancias y el contexto particular en el que se desarrolla dicho fenómeno.

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

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

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

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

#### **g. Investigación basada en fuentes de información oficial**

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

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

#### **h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación**

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

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

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

\*\*\*\*

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

#### 4. Proceso de integración del informe

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

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

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

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

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

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

5. En el apartado quinto, se analizan de manera general los casos de violencia feminicida a los que se refiera la solicitud. La naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la

que se señala la existencia de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.

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

## **II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE ZACATECAS**

### **A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud**

#### **1. Análisis de admisibilidad de la solicitud**

El 20 de enero de 2017, la Coordinación Feminista Olimpia de Gouges, A. C. y el Centro Las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro A. C., (en adelante, solicitantes), presentaron ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para los municipios de Calera, Fresnillo, Guadalupe, Jerez, Jalpa, Juan Aldama, Ojocaliente, Pánuco, Pinos, Sombrerete y Zacatecas, en el estado de Zacatecas.

El 24 de enero de 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la Secretaría Ejecutiva envió a la Conavim la solicitud presentada.

El 15 de febrero de 2017, la Conavim emitió el acuerdo de admisibilidad de la solicitud de AVGM, y la remitió a la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Posteriormente, el 15 de febrero de 2017, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de María Luisa Sosa de la Torre, en su calidad de representante de las organizaciones, la admisión de la solicitud.

Asimismo, el 15 de febrero de 2017, la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Zacatecas, así como al Sistema Nacional, sobre la admisión de la solicitud de AVGM presentada por la solicitante.

#### **2. Conformación del grupo de trabajo**

El 24 de enero de 2017, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de José Gómez Huerta Suárez, Director de Área, como su representante en el grupo.

El 14 de febrero de 2017, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres el licenciado Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres.

Con relación a la designación de las personas académicas que participaron en el estudio y análisis de la solicitud de AVGM, el 24 de enero de 2017, fueron publicadas en las páginas de internet oficiales de la Conavim y de la Secretaría Ejecutiva las convocatorias públicas, nacional y para el estado de Zacatecas, con la finalidad de seleccionar a las y los expertos nacionales y locales para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

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

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva designó a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género y a José Luis Peña Colín, Subcoordinador de Asuntos Jurídicos, para formar parte del comité de selección. Por su parte, la Conavim designó a María Waded Simón Nacif y a Katia Chávez León, Directoras Generales Adjuntas.

El 15 de febrero de 2017, dicho Comité seleccionó por unanimidad a: i) Martha Berenice Vázquez González representante de la Universidad del Desarrollo Profesional; ii) Martha Guerrero Ortiz, representante de la Universidad Autónoma de Zacatecas; iii) Mónica Elivier Sánchez González, representante de la Universidad de Guanajuato, y iv) Macarena Orozco Martínez, representante de la Universidad de Guanajuato. Con esta misma fecha fueron notificados de la decisión y se les convocó a la primera sesión del grupo de trabajo.

El 16 de febrero de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH) designó a Bertha Liliana Onofre González, Subdirectora de Área del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

El 16 de febrero de 2017, la Secretaría de las Mujeres de Zacatecas (en adelante, SEMUJER) designó a Adriana Guadalupe Rivero Garza, Titular de la SMG como la representante de esa institución en el grupo de trabajo.

### **3. Sesiones de trabajo del grupo**

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

Durante ese periodo, el grupo de trabajo celebró cuatro sesiones ordinarias; realizó una visita *in situ* al estado de Zacatecas; llevaron a cabo diez entrevistas a organizaciones de la sociedad civil y especialistas en materia de derechos humanos de las mujeres, y a 62 personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante. Adicionalmente, realizó una investigación *motu proprio*, a partir del análisis de información estadística oficial respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 20 de febrero de 2017, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

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

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

Los días 21 al 24 de febrero de 2017, el grupo de trabajo realizó su segunda sesión ordinaria y su visita *in situ* a la ciudad de Zacatecas y a diez municipios de la entidad. Igualmente, se entrevistó a la organización solicitante y a diversas organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, se llevaron a cabo entrevistas a las siguientes organizaciones:

Entrevistas realizadas el 20 de febrero de 2017
Techiyaliztli, A. C.
Cihuatl I, A.C.
Coordinación Feminista Olimpia De Gouges, A. C. (solicitante)
Grupo Esperanza, A.C.
Lunas de Hipatia, A. C.
Fundación por la Diversidad y la No Violencia, A. C.

Entrevistas realizadas el 21 de febrero de 2017
Covizac, A. C.
Observatorio Ciudadano Agencia de Género
Fundación Sonia Chérit
Igualdad, S.C.

Adicionalmente, se entregó a las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y convocadas un instrumento de levantamiento de información para que tuvieran oportunidad de ampliar sus respuestas.

Los días 21, 22, y 23 de febrero de 2017, el grupo de trabajo realizó visitas *in situ* a los municipios de Calera, Fresnillo, Guadalupe, Jerez, Jalpa, Juan Aldama, Ojocaliente, Pinos, Sombrerete y Zacatecas, en el estado de Zacatecas donde realizó entrevistas a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias<sup>5</sup>:

Juan Aldama
Instituto Municipal de la Mujer
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Juan Aldama
Juzgado de Primera Instancia y de lo Familiar

Calera
Instituto Municipal de la Mujer
Policía Municipal
Juez municipal

Pinos
Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento
Policía Municipal
Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Juan Aldama

Fresnillo
Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia
Juzgado Segundo de lo Familiar

<sup>5</sup> Únicamente se enlistan las instancias visitadas y cuyas autoridades accedieron a las entrevistas.

Instituto Municipal de la Mujer
Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento
Hospital General de Fresnillo
Policía Municipal
Módulo de Atención Temprana perteneciente a la Procuraduría General de Justicia
Agencia del Ministerio Público Especializada en Homicidios Dolosos
Centro de Prevención y Atención de la Violencia Familiar

<b>Guadalupe</b>
Hospital de la Mujer Zacatecana
Centro de Prevención y Atención a la Violencia Familiar
Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
Instituto Municipal de la Mujer
Unidad Especializada de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Equidad perteneciente a la Dirección de Seguridad Pública Municipal

<b>Jerez</b>
Módulo de Atención Temprana
Instituto Municipal de la Mujer

<b>Jalpa</b>
Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
Instituto Municipal de la Mujeres

<b>Ojocaliente</b>
Agencia del Ministerio Público
Hospital Comunitario de Ojocaliente

<b>Sombrerete</b>
Procuraduría de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes
Centro de Prevención y Atención a la Violencia Familiar
Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia
Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento

<b>Zacatecas</b>
Hospital General
Sistema Estatal de Seguridad Pública C4
Centro Estatal de Justicia Alternativa
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar de Zacatecas
Agencia del Ministerio Público de Delitos contra la Integridad Física y la Libertad Sexual
Centro de Justicia para las Mujeres
Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia
Juzgado Primero de lo Familiar
Centro de Convivencia Familiar del Poder Judicial del Estado
Agencia del Ministerio Público
Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento

El 16 de marzo del año en curso, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente en la Ciudad de México, con la finalidad de discutir e integrar el informe al que se refiere el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la cual concluyó al día siguiente.

El 17 de marzo de 2017, el representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinador del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 5 de mayo de 2017, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a la solicitante y al Gobernador del estado de Zacatecas. El mismo día, el informe fue publicado en las páginas de internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Conavim.

#### **4. Información solicitada por el grupo de trabajo**

El 15 de febrero de 2017, la Conavim solicitó al gobierno del estado de Zacatecas información específica relativa a la solicitud de AVGM, de acuerdo con los criterios señalados en el capítulo de este informe titulado *Metodología para la elaboración del informe por parte del grupo de trabajo*. Asimismo, se le comunicó que los hechos expuestos en la solicitud están pre validados de una presunción de veracidad que se debe mantener, salvo que obren elementos suficientes que los desvirtúen, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realice el grupo de trabajo. Finalmente, se comunicó que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considere pertinente para la investigación.

Por otra parte, el mismo día, el grupo de trabajo, a través de la Conavim, solicitó a la CNDH y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas (CDHEZ), respectivamente, la información de los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad federativa, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente aquellos relativos a la violencia contra las mujeres y los feminicidios en la entidad.

El 7 de febrero de 2017, la CNDH remitió a la Conavim la información con la que contaba. De igual forma, el 2 de marzo de 2017, la CDHEZ remitió a la Conavim la información con la que contaba. Asimismo, el 24 de febrero de 2017 el gobierno del estado de Zacatecas remitió la información solicitada mediante un disco compacto, acompañada de documentos anexos.

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

El 20 de febrero de 2017, durante su primera sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento por parte de la solicitante, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y de justicia, a fin de evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

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

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

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 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. Código Nacional de Procedimientos Penales;
- x. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Zacatecas, y
- xi. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (en adelante, Ley Estatal de Acceso).

Asimismo, el grupo de trabajo tomó como parámetro normativo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso *González y otras* (“*Campo algodónero*”); así como en el caso *Rosendo Cantú y otras*; las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Informe CEDAW México 2012, en específico las observaciones finales del CEDAW/C/MEX/CO/7-8, y el Amparo en revisión 554/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE ZACATECAS**

#### **A. Contenido y alcance de la solicitud**

La solicitud de AVGM para el estado de Zacatecas fue presentada el 20 de enero de 2017, por las asociaciones La Coordinación Feminista Olimpia de Gougues A.C. y el Centro Las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro. A.C. En la misma, las organizaciones solicitantes señalan que existe una situación de violencia feminicida en dicha entidad.

A partir de la información aportada por las solicitantes, a continuación, se describe el contexto expuesto en la solicitud. Se precisa que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son únicamente una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud y no forman parte ni representan las conclusiones del grupo de trabajo.

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

#### **B. Contexto descrito en la solicitud.**

La solicitud refiere que en Zacatecas existe un creciente número de muertes violentas de mujeres. En atención a dicha problemática se llevaron a cabo reformas al Código Penal del Estado, las cuales son desconocidas por el personal encargado de aplicar dicha normativa. Ello, aunado a la poca importancia ante las denuncias por violencia de género, que se traducen en omisiones, negligencia y la deficiente integración de las carpetas de investigación.

A consideración de las solicitantes, el feminicidio debe ser considerado como un problema de estado, ya que no son hechos aislados, ni producto de actos momentáneos derivados de sentir coraje o celos como se justificó el asesinato de mujeres durante mucho tiempo. En este sentido, es una obligación

investigar las causas de la violencia feminicida y ubicar las dificultades para conocerla, erradicarla y atenderla a fin de cumplir con el derecho de vivir una vida libre de violencia.

Por otra parte, la solicitud indica que el problema de recursos, así como otras formas de violencia, incide para que el indicador más brutal de violencia contra las mujeres, el feminicidio, en lugar de disminuir, vaya en aumento, multiplicándose los casos año con año. De tal forma que, Zacatecas pasó de ser un lugar seguro y agradable, a uno donde está a cuestionamiento hasta la viabilidad de la vida cotidiana.

Otro factor que repercute en la violencia, de acuerdo a lo señalado por las solicitantes es que Zacatecas es una de las cinco entidades más vulnerables a la trata de personas, junto con Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Guanajuato.

Igualmente, la solicitud hace referencia al machismo y misoginia que se vive en la entidad, ejemplo de ello, es el caso de Gerardo Ortiz, el cantante vetado de espectáculos masivos en diversos estados debido a su video en el que promovía el feminicidio. Sin embargo, en Zacatecas se mantuvo vigente su participación en la Feria Regional de Fresnillo, el día 29 de agosto del 2016, a pesar de la solicitud presentada por la Red Plural de Mujeres de cancelar dicha presentación. Sin embargo, las solicitantes manifestaron que fue más importante no perder el dinero derivado del evento.

La solicitud indica que en Zacatecas, la muerte de las mujeres es particularmente violenta, con saña y odio. En este sentido, desde el año 2013 hasta lo que va del 2017, en Zacatecas se presenta un sistema de violencia contra las mujeres, en el que viven uno o varios tipos de violencia al mismo tiempo o de forma múltiple, particularmente, la violencia en el ámbito familiar es una constante en las zacatecanas.

Respecto a la incidencia delictiva, que es la tasa de delitos por cada 100,000 habitantes mayores de 18 años, la solicitud indica que Zacatecas paso de 29,688 en 2010 a 30,068 en 2014, observándose una pequeña disminución en los años intermedios.

La solicitud señala que del 24.8% de las mujeres que fueron víctimas de alguna agresión pública-que puede ir desde insultos hasta violaciones -; el 90% de mujeres sufrieron intimidación, el 31.3%, fueron víctimas de abuso sexual y el 8.1% violentadas físicamente.

### **C. Casos descritos en la solicitud**

Respecto del delito de feminicidio, las solicitantes indican que existen 17 averiguaciones por este delito, 11 carpetas de investigación han sido judicializadas; 10 carpetas en trámite; dos determinaciones de abstención de investigación por muerte de los imputados, 11 concluidos con sentencia absolutoria, todas las carpetas están en proceso con orden de aprehensión y con plazo de cierre de investigación y ninguno ha sido sobreseído y no hay ningún proceso con condena absolutoria.

Por otra parte, las solicitantes indican que según las declaraciones de la directora del Centro de Justicia para las Mujeres (en adelante, CJM) en la entidad, del 2013 a mayo del 2016, se contabilizan un total de 51 muertes violentas de mujeres, varias de las víctimas habían denunciado la violencia de género y el sistema de justicia fue incapaz de garantizarles la vida y la integridad física.

Por otro lado, la solicitud indica que de la información oficial remitida por la Agencia Especializada se reconoce que, entre 2015 y 2016, se han perpetrado 11 casos en firme y existen cinco carpetas más en proceso, lo cual implicaría un máximo de 16 asesinatos reconocidos como feminicidios.

### **b. Casos emblemáticos señalados**

La solicitud señala 35 casos cometidos en contra de mujeres en el estado de Zacatecas caracterizados por la violencia brutal y extrema con la cual fueron asesinadas. Estas mujeres fueron ultimadas a balazos, estranguladas, apuñaladas, golpeadas, asfixiadas, degolladas, y hasta quemadas vivas y una vez que perdieran la vida fueron tiradas en bolsas de basura, en ríos de aguas negras, en baldíos, enterradas debajo de las piedras, entre otras formas denigrantes e indignantes, que muestran misoginia hacia ellas incluso después de asesinadas y el desprecio incluso por sus cuerpos sin vida.

Los derechos violados a las mujeres asesinadas por razones de género fueron: i) el derecho a una vida libre de violencia; ii) el derecho a la no discriminación por razones de género; iii) el derecho a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; iv) los derechos básicos a la vida, la salud, la seguridad y la libertad, y v) el derecho de acceso a la justicia.

Igualmente, la solicitud refiere el caso de Claudia N, el cual se volvió emblemático en Zacatecas, debido a que rompe con muchos mitos y estereotipos de género, pues la víctima se encontraba embarazada (8 meses) y las primeras declaraciones de la autoridad fueron para calificar el hecho como un “homicidio” y no como feminicidio.

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

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

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

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

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

De acuerdo con la información presentada por el estado de Zacatecas, de enero de 2013 a enero de 2017 se abrieron 28 carpetas de investigación por el delito de feminicidio y 140 por el de homicidio doloso de mujeres.

Las víctimas de homicidio doloso contra mujeres, se detectó que 24 eran menores de 18 años, 68 tenían entre 19 y 30 años, 26 mujeres contaban con una edad de entre 31 y 40 años y 22 tenían más de 40 años.

Se detectó que de las mujeres víctimas del delito de homicidio doloso 28 eran casadas, 28 vivían en concubinato, tres eran divorciadas, 66 eran solteras, cuatro eran viudas y en 7 casos se desconoce su estado civil.

El estado a su vez reportó 98 carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso, de éstas 77 se encuentran en trámite, cinco fueron advertidos como incompetencia, en dos se ejerció la acción penal, tres cuentan con sentencia condenatoria, existen tres solicitudes de orden de aprehensión, tres se hallan en archivo temporal, en dos no se ejerció la acción penal y tres reservas. Cabe destacar que existe una diferencia entre el total de víctimas reportadas y el número de investigaciones abiertas porque algunos casos de homicidio son de fuero federal.

En relación con el delito de homicidio doloso, en 68 casos el homicidio se realizó con arma de fuego, nueve ocurrieron con arma blanca y en 21 casos no se especificó cómo ocurrió la muerte.

Por otro lado, se detectaron 16 carpetas de investigación abiertas por el delito de homicidio doloso en grado de tentativa, es decir que si bien se intentó asesinar a una mujer, ésta sobrevivió al ataque.

Feminicidios					
Municipio	2013	2014	2015	2016	Total
Cañitas de Felipe el Pescador	2				2
Fresnillo	1	1		2	4
Zacatecas	1			2	3
Calera		1		6	7
Ojocaliente		1			1
Guadalupe			2	1	3
Jalpa			1	1	2
Sombrerete				2	2
Pinos				3	3
Juan Aldama				1	1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>28</b>

Según la información proporcionada por el estado, con relación a la causa de muerte de los 28 casos de feminicidio, 7 mujeres fueron atacadas con armas de fuego, seis con arma blanca y en el resto de los casos no se especifica cómo es que se atacó a la víctima. En ninguno de los casos se especifican datos específicos de las víctimas o si existía información sobre acciones de violencia o lesiones previas.

De estas víctimas se detectó que 15 se encuentran entre los 20 y 30 años de edad, cinco tienen entre 31 y 60, tres son menores de edad y una es mayor de 60 años, en los demás casos no se reportaron datos de las víctimas.

De las víctimas de feminicidio nueve cuentan con estudios de primaria, siete presentan estudios de secundaria, una con preparatoria y cuatro tienen estudios universitarios. Sobre los demás casos se desconocen su grado de estudios.

Respecto al estado civil de las víctimas, el estado de Zacatecas reportó que dos vivían en concubinato, ocho eran casadas, dos se encontraban en unión libre, ocho solteras, una viuda, una divorciada y el resto es desconocido.

El estado reportó que, en cuatro investigaciones, se han declarado ocho incompetencias para resolver, un ejercicio de la acción penal, tres se encuentran en fase de audiencia intermedia, en tres se encuentra en fase de cierre de investigación, tres solicitudes de aprehensión, en un caso la autoridad se ha abstenido de investigar, tres en trámite y dos sentencias condenatorias.

En 24 de los casos, los victimarios tienen la edad promedio de 37 años, sus rangos de edad son de 17 a 76 años. La ocupación en los hombres victimarios son: empleados un poco más de una cuarta parte (26.3%), albañiles (21.1%), 15.8% agricultores y/o ganaderos, 10.5% comerciantes o vendedores

ambulantes y éste mismo porcentaje en el caso de desocupado y 5.3% policía, éste mismo porcentaje jubilado, y otro tanto contador. La escolaridad que se reporta es más de la mitad (55.6%), con estudios de secundaria; 27.8% primaria; 11.1% con licenciatura y 5.6% con estudios de bachillerato.

Con relación al estrato socioeconómico se tiene más de la mitad (62.5%) de una condición económica baja y 37.5% de condición económica media.

Respecto al lugar de origen de los victimarios por delito de feminicidio o tentativa del mismo, se tiene que una cuarta parte (25%) es de Fresnillo; el 8.3% de la Ciudad de México y éste mismo porcentaje corresponde al municipio de Pinos; el 4.2% corresponde a cada uno de los lugares de Ojocaliente, Guadalupe, Concepción del Oro, Loreto, Calera, Pánuco, Morelos, Villanueva, Noria de Ángeles y de los estados del país como Morelos y Veracruz.

Sobre el delito de feminicidio en grado de tentativa, el gobierno del estado de Zacatecas advirtió que entre 2013 y 2016 se registraron siete intentos de feminicidio, en dos se ejercitó la acción penal, una solicitud de aprehensión, una judicialización, un archivo temporal, una se encuentra en el proceso de la formulación de la imputación y otra más se encuentra en trámite.

En dichos casos, el victimario utilizó un arma de fuego en tres casos, arma blanca en dos y en los otros tres no se especificó.

### **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 Zacatecas remitió al grupo toda la normatividad existente en la entidad relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, señaló que cuenta con la siguiente legislación en la materia:

- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia para el Estado de Zacatecas.
- Ley de Protección a Víctimas del Delito para el Estado de Zacatecas.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.
- Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes para el Estado de Zacatecas.
- Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Estado de Zacatecas.
- Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el Estado de Zacatecas.
- Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Reglamento de la Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes.
- Reglamento Interior de la Secretaría de las Mujeres.
- Reglamento Interno del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Adicionalmente, se informó que se atienden la siguientes Normas oficiales mexicanas y criterios de prevención y atención

- Norma Oficial Mexicana NOM-197-SSAI-2000. Que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada.
- Norma Oficial Mexicana Nom-168-SSAI-1998, Del Expediente Clínico.
- Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres.
- Norma Oficial Mexicana, NOM 005-SSA2-1993, De los Servicios de Planificación Familiar.
- Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio.

- Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA2-1994, Para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica.
- Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2- 1993, Para la prevención y control de la infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana.
- Norma Oficial Mexicana NOM-173-SSA1-1998, Para la atención integral a personas con discapacidad.
- Norma Oficial Mexicana NOM-040-SSA2-2004, En materia de información en salud.
- Norma Oficial Mexicana NOM-EM-001-SSA3-2010, Asistencia Social. Prestación de Servicios De Asistencia Social para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad (Albergues y Refugios).
- Norma Oficial Mexicana NOM-020-SSA2-1994, Para la prestación de servicios de atención médica en unidades móviles tipo ambulancia.

La PGJ informó que cuenta con un Centro de Justicia para Mujeres (CJM) que brinda atención personalizada y especializada, con agentes del ministerio público, trabajadoras sociales y un médico legista, y que todos ellos, cuentan con capacitación en perspectiva de género. Dicho centro cuenta con unidades especializadas en delitos de género, en feminicidio y de libertad sexual.

También, refirió que en el municipio de Zacatecas existe una Unidad Especializada de Investigación del Orden y la Familia, con cuatro agentes del ministerio público; una Unidad Especializada de Investigación de Delitos contra la Libertad Sexual y un Centro de Atención a la Violencia Familiar.

Además, en el municipio de Fresnillo existe una Unidad de Investigación de Delitos contra la Libertad Sexual, un Centro de Atención para las Mujeres Víctimas de Violencia y un Centro de Prevención y Atención de la Violencia Familiar perteneciente a la Secretaría de Salud.

En materia de políticas públicas, el gobierno del estado informó sobre las acciones que han estado realizando para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres en Zacatecas. En este sentido, la Coordinación Estatal de Planeación (en adelante, COEPLA) y la SEMUJER informaron que el Modelo para la Igualdad de Género que fue elaborado en 2016, contempla un apartado específico que establece la obligatoriedad de capacitación permanente en materia de género al funcionariado público.

De igual forma, advirtieron que el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se presentará, próximamente, el cuales concordante con los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

También, se informó que el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Estatal) debe sesionar tres veces al año. En ese tenor, en su última sesión, se acordó: i) contar con información actualizada sobre los tipos y modalidades de violencia en el estado; ii) generar estrategias de educación y comunicación dirigidas a eliminar estereotipos discriminatorios hacia las mujeres; iii) crear campañas de difusión sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas; iv) fortalecimiento de los Centros de Atención y de Justicia; v) capacitar y profesionalizar en derechos humanos y perspectiva de género para las y los servidores públicos encargados de la procuración e impartición de justicia; vi) revisar y/o elaborar protocolos de actuación con perspectiva de género y estándares internacionales; vii) armonizar la legislación en materia de violencia contra las mujeres, derechos humanos y no discriminación; y, viii) conformar una Comisión de feminicidios.

De igual forma, SEMUJER reportó haber realizado en 2010 pintas de bardas con el objeto de explicar los diversos tipos de violencia, en 2011 realizó una campaña de prevención de la violencia contra las mujeres y derechos humanos de las mujeres a través de folletos. Asimismo, en 2013 se realizaron

spots televisivos y de radio sobre la violencia de género. Durante noviembre de 2016, se realizaron diversas actividades destinadas a la prevención de la violencia.

Por otro lado, SEMUJER también reportó haber realizado 56 cursos y talleres en diversas materias de género, mismos que se llevaron a cabo entre 2013-2017.

En otro aspecto, la Secretaría de Educación informó haber realizado capacitaciones periódicas en 24 regiones educativas del estado tanto estatales como federales, a través de Jefaturas de Región, Jefaturas de Sector, Enlaces, Asesores Técnicos Pedagógicos, Servicios Educativos y Consejos Municipales de Participación Social en la educación. También, realizó acciones de sensibilización al personal de supervisión y asesoría técnica pedagógica.

Por lo que se refiere al gasto público de los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres en los últimos tres ejercicios (COEPLA, 2017): i) en 2014, correspondió a \$12,137,936.00, de los cuales \$8,665,436.00 fue recurso federal y \$3,472,500.00 recurso estatal; ii) en 2015, el presupuesto fue de \$14,499,919.00 de los cuales, \$8,808,495.00 fue recurso federal y \$5,601,424.00 fue recurso estatal; iii) en 2016, se otorgaron \$10,540,263.92, de los cuales, \$5,328,642.92 fue recurso federal y, \$5,211,621.00 fue recurso estatal.

Asimismo, el estado informó que la Secretaría de Salud cuenta con el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género, el cual cuenta con intervenciones en la adolescencia y juventud para la prevención de la violencia en el noviazgo y la violencia sexual en el ámbito comunitario.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con el Programa para Superar el Trauma y Aumentar la Resiliencia, mismo que consiste en identificar grupos vulnerables que han vivido hechos traumáticos a fin de superar sus vivencias. En este mismo marco se han realizado conferencias restaurativas en apoyo a madres de familia que trabajan y se enfrentan a conductas primo-infractoras o antisociales que son cometidas por sus hijas e hijos.

Adicionalmente, en esa Secretaría se imparte el programa de Jornadas Inclusivas de Seguridad y Paz, cuya finalidad es el acercamiento con policías de la Secretaría de Seguridad Pública a la comunidad a fin de ofrecer mejores prácticas de perspectiva de género.

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

### **A. Contexto del estado de Zacatecas en materia de violencia contra las mujeres**

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

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

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas, sociales y culturales que se presentan en esa entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo y por el doctor Carlos Javier

Echarri Cánovas, quien fue consultado por el grupo en su calidad de experto: 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim); 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (Endireh); 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); 4) Aviso al MP en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Maternidad en niñas y adolescentes; 8) Estadísticas judiciales en materia penal, y 9) 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 tener un punto de partida que permita aproximarse a 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 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, entiende que un sólo caso genera graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

\* \* \*

El estado de Zacatecas ocupa 75,284 kilómetros cuadrados de la superficie total de la República Mexicana, esto representa el 3.84% del total del territorio nacional<sup>6</sup>. La entidad tiene una división político-administrativa de 58 municipios. Su ubicación geográfica en el centro norte del país, colinda con siete estados: al norte, Coahuila; al este, San Luís Potosí; al sur, Aguascalientes; al sur y parte del suroeste, Jalisco; al sureste, Guanajuato, y al oeste, Durango.

Zacatecas es un estado con poca población, en el 2015, ocupó el lugar 25 a nivel nacional, con un total de 1'579,209 habitantes. De esta cifra, 808,841 son mujeres y 770,368 son hombres. El 59% de su población reside en zonas urbanas, mientras que el 41% restante en zonas rurales<sup>7</sup>.

En la entidad de acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) en 2010, existían 4,924 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa menos del 1% de la población de la entidad. Las lenguas indígenas que más se hablan en Zacatecas son: huichol, náhuatl, tepehuano y tlapaneco.

La contribución al crecimiento del Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) en 2015, ubica a Zacatecas en el lugar 28 a nivel nacional<sup>8</sup>, sólo por encima de los estados de Baja California Sur, Colima y Tlaxcala. En relación con la participación por actividad económica, se tiene el 8% en actividades primarias en aportación al PIB, el 45% en actividades secundarias y el 47% en actividades terciarias<sup>9</sup>.

De acuerdo al Censo Económico de 2014 del INEGI, la estructura económica sectorial en Zacatecas se concentra en un 49.8% en el comercio; seguido por los servicios privados no financieros (38.2%), el 10.1% en la industria manufactura y el 1.9% en el resto de los servicios.

---

<sup>6</sup> Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/territorio/default.aspx?tema=me&e=32>. Fecha de consulta: 08 de marzo de 2017.

<sup>7</sup> Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=32>. Fecha de consulta: 08 de marzo de 2017.

<sup>8</sup> Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_12\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_12_02.pdf). Fecha de consulta: 08 de marzo de 2017.

<sup>9</sup> Disponible en: INEGI. [www.cuentame.inegi.org](http://www.cuentame.inegi.org). Fecha de consulta: 08 de marzo de 2017.

En Zacatecas la población en edad de trabajar de 15 años y más corresponde a 1'137,143 (71.4%), de este número 650,391 (57.2%) es población económicamente activa (en adelante, PEA) y 486,752 (43.6%) es población no económicamente activa. De la PEA, son 631,308 (97.1.0%) la población ocupada y 19, 083 (2.9%) la población desocupada<sup>10</sup>.

**Cuadro 1. Zacatecas en el contexto laboral nacional, ocupación, cuarto trimestre, 2016**

Concepto	Nacional			Zacatecas			Participación B/A (%)
	Total (A)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (B)	Hombres (%)	Mujeres (%)	
<b>Ocupados por rama de actividad económica</b>	<b>52,123,674</b>	<b>61.8</b>	<b>38.2</b>	<b>628,082</b>	<b>64.4</b>	<b>35.6</b>	<b>1.2</b>
Actividades agropecuarias	6,920,547	88.5	11.5	172,368	85.4	14.6	2.5
Industria Manufacturera	8,528,629	62.7	37.3	65,139	60.9	39.1	0.8
Industria Extractiva y Electricidad	379,300	86.2	13.8	13,144	90.4	9.6	3.5
Construcción	4,346,696	96.6	3.4	55,599	96.8	3.2	1.3
Comercio	9,802,437	48.3	51.7	106,499	42.9	57.1	1.1
Transportes y comunicaciones	2,647,569	87.7	12.3	12,513	86.8	13.2	0.5
Otros servicios	16,990,702	44.6	55.4	165,109	44.4	55.6	1.0
Gobierno y organismos internacionales	2,217,975	62.0	38.0	35,317	58.1	41.9	1.6
No especificado	289,819	70.6	29.4	2,394	72.8	27.2	0.8
<b>Ocupados por nivel de ingreso</b>	<b>52,123,674</b>	<b>61.8</b>	<b>38.2</b>	<b>628,082</b>	<b>64.4</b>	<b>35.6</b>	<b>1.2</b>
No recibe ingresos	3,450,485	56.7	43.3	71,402	51.3	48.7	2.1
Menos de un S.M.	6,668,709	45.1	54.9	91,687	50.2	49.8	1.4
De 1 a 2 S.M.	14,355,568	57.9	42.1	174,393	65.1	34.9	1.2
Más de 2 a 5 S.M.	18,120,614	69.7	30.3	137,052	73.6	26.4	0.8
Más de 5 a 10 S.M.	2,566,704	69.8	30.2	21,605	66.1	33.9	0.8
Más de 10 S.M.	596,822	75.5	24.5	4,708	59.6	40.4	0.8
No especificado	6,364,772	64.0	36.0	127,235	71.2	28.8	2.0

FUENTE: STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En el cuadro 1, se muestra la población ocupada de hombres y mujeres, tanto nacional como del estado de Zacatecas, del cual se desprenden las siguientes observaciones: i) prevalece mayor participación económica de los hombres en el contexto nacional y local; ii) la participación de las mujeres ocupadas a nivel nacional y en Zacatecas, son 38.2 y 35.6% respectivamente, datos que muestran una diferencia de 2.6%, en la menor participación de las mujeres zacatecanas; iii) en las actividades agropecuarias existe una participación de las mujeres del 11.5% a nivel nacional y 14.6% en el estado de Zacatecas, lo que da una diferencia de 3.1% de mayor participación en la entidad, situación asociada a la migración de los hombres<sup>11</sup>; y, v) se tiene una mayor participación de las mujeres en las actividades de manufactura, comercio, en actividades de gobierno y organismos internacionales en el estado.

Zacatecas es un estado que se distingue por presentar altos niveles de pobreza. Según las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante, Coneval), en 2014, poco más de cinco de cada diez personas estaba en situación de pobreza (52.3%), cifra que se redujo respecto al año 2012, cuando esta proporción era de 54.2%. En 2012, el 46.7% de la población de Zacatecas vivía en pobreza moderada,<sup>12</sup> proporción similar que el promedio nacional. Para 2014, este porcentaje se redujo a 46.6%. En pobreza extrema<sup>13</sup>, se observa la misma tendencia, en 2012 era de 7.5, y para 2014 el porcentaje corresponde a 5.7 de la población de la entidad, la cual se encontraba en esta situación (Cuadro 2).

<sup>10</sup> Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe\\_ie/enoe\\_ie2016\\_05.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe_ie/enoe_ie2016_05.pdf) Fecha de consulta: 08 de marzo de 2017.

<sup>11</sup> Las mujeres en Zacatecas se quedan al cuidado del trabajo y de las actividades agropecuarias, situación señalada en entrevista por la Coordinadora Feminista Olimpia de Gougues AC, que refiere que “las mujeres sufren violencia patrimonial y psicológica porque no son dueñas de la tierra sino los esposos migrantes”, lo que de acuerdo a la percepción del grupo complica la posibilidad de las mujeres para acceder a créditos porque no son propietarias.

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicin%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>. Fecha de consulta: 08 de marzo de 2017.

<sup>13</sup> Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria.

La población de Zacatecas que cuenta con al menos una carencia social para el año 2012 correspondió a 1,150.2 personas y para 2014, son 1,201.5, de los cuales se obtiene un crecimiento de 4.5%. El rezago educativo se incrementa en 4.2% debido al registro de 324.8 mil personas que pasa a 338.5 mil entre 2012 y 2014, respectivamente. Por lo que hace a las carencias por acceso a la seguridad social se incrementa de 62.9% en 2012 a 2014 con 63.4%. Por otro lado, la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, pasa de 30.3% en 2012 a 26.7% para 2014.

**Cuadro 2. Medición de la pobreza por porcentaje, nivel nacional y estatal, 2010 - 2014**

Indicadores	Porcentaje			Miles de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	60.2	54.2	52.3	911.5	835.5	819.8	2.2	1.9	1.8
Población en situación de pobreza moderada	49.4	46.7	46.6	747.4	720.2	730.4	1.9	1.7	1.6
Población en situación de pobreza extrema	10.8	7.5	5.7	164.1	115.3	89.4	3.5	3.4	3.3
Población vulnerable por carencias sociales	18.4	20.4	24.4	277.7	314.7	381.7	1.8	1.6	1.6
Población vulnerable por ingresos	6.9	6.4	7.3	103.9	98.8	114.7	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	14.5	19.0	16.0	219.8	292.1	249.8	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	78.6	74.6	76.7	1,189.2	1,150.2	1,201.5	2.1	1.9	1.8
Población con al menos tres carencias sociales	23.5	15.2	13.3	354.9	234.8	208.8	3.4	3.3	3.3
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	22.9	21.1	21.6	345.8	324.8	338.5	2.7	2.4	2.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	25.6	16.7	14.9	386.6	258.1	232.7	2.8	2.6	2.5
Carencia por acceso a la seguridad social	66.6	62.9	63.4	1,007.0	970.1	992.4	2.2	2.0	1.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	5.9	5.1	4.9	88.7	79.0	76.5	3.6	3.0	2.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	17.8	10.9	13.3	269.6	168.1	209.0	3.0	3.0	2.6
Carencia por acceso a la alimentación	24.9	22.3	16.8	376.6	343.8	263.6	2.7	2.6	2.5
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	29.7	30.3	26.7	448.9	466.3	418.3	2.2	1.9	1.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	67.1	60.6	59.7	1,015.4	934.4	934.5	1.9	1.7	1.6

El estado de Zacatecas se ha caracterizado por ocupar los primeros lugares a nivel nacional por su índice de intensidad migratoria, para el año 2000 se registraron 297,915 viviendas con migrantes, con 13.5% de viviendas en su condición de residencia, 11.7% viviendas con emigrantes, 3.4% viviendas con migrantes en circulación, 2.6% de migración de retorno y con 7.8% su índice de intensidad migratoria, dato que lo coloca en primer lugar a nivel nacional<sup>14</sup>.

También, para 2010, Zacatecas ocupa el primer lugar a nivel nacional con 5.9% de alto índice de intensidad migratoria, donde se tienen 307,293 viviendas con migrantes, 11% se consideran viviendas en su condición de residencia, 4.5% viviendas con emigrantes, 2.3% viviendas con migrantes en circulación y 5.6% migración de retorno.

El estado de Zacatecas para el 2015, registra 8.86<sup>15</sup> como promedio de escolaridad en su población. Las características que se presentan en la población de 6 a 14 años y su distribución porcentual para leer y escribir son de un total de 278,428 personas, de las cuales 89.3% sabe leer y escribir y el resto (7.3%)<sup>16</sup> no sabe leer y escribir. De un total de 1'112, 487 la población de 15 años y más, de ellas su condición de alfabetismo son 94.9% alfabetas y 4.4% analfabetas. Por su parte, la población de 3 años y más con relación a su asistencia escolar o no, se tiene para este mismo año de referencia, que de un total de 1'486, 820, asisten en un 31.9% y el resto (67.8%) no asisten a la escuela. Por último, con relación a su población de 15 años y más según su nivel de escolaridad se tiene 1'112, 487 habitantes, de los cuales 63.5% con educación básica, 16.4% con educación media superior, 15.0% con educación superior y sin escolaridad 4.9%.

De la población registrada para 2015, 86.93% está afiliada a algún servicio de salud y 12.8% no cuenta con afiliación. De la población que sí cuenta con afiliación una cuarta parte (25.8%) se

<sup>14</sup> Disponible en: <http://conapo.gob.mx>. Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2000.

<sup>15</sup> Información proporcionada por INEGI, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Fecha de elaboración: 08/12/2015

<sup>16</sup> El porcentaje faltante para el 100, corresponde al dato no especificado para este y los siguientes datos.

atiende en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 6.0% en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 51.4% en la Secretaría de Salud, 10.2% en servicio particular, 5.6% en consultorios de farmacias, 0.3% en Pemex, Defensa o Marina y 0.7% en otro lugar.

La base de datos<sup>17</sup> revela 277 mil 669 menores de edad encuestados en Zacatecas, de los cuales más de la mitad (56.4%) no se encuentran afiliados o inscritos al servicio médico. De los que sí están 42% en el IMSS, mismo porcentaje en Seguro Popular; una décima parte en ISSSTE, 5% en otra institución y 0.8% en servicio médico particular.

Por la distribución porcentual de los servicios de salud por sexo se tiene: una mayor participación de los menores varones en la institución del IMSS e igual en los servicios de otras instituciones; también los varones registran únicamente el uso de los servicios médicos particulares; y, las mujeres menores de edad se atienden en su mayoría el Seguro Popular y en los servicios del ISSSTE.

A partir del análisis de la información anterior, el grupo de trabajo concluye que las mujeres en Zacatecas enfrentan condiciones sociales y culturales adversas, principalmente para ciertos sectores de la población, enmarcadas en un contexto complejo de prácticas culturales que las coloca en una situación de alta vulnerabilidad.

### 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 con la información pública del Banavim<sup>18</sup>, desde su implementación en 2010<sup>19</sup>, en el estado de Zacatecas se han registrado 2,795 casos de violencia contra las mujeres, con un total de 2,500 agresores, 84 agresoras y 173 de sexo no identificado, con 38 órdenes de protección y ninguna de servicios registradas (en el ámbito nacional se registran 7,993 órdenes de protección y 26,335 de servicios) (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Casos de violencia contra las mujeres a nivel nacional y en el estado de Zacatecas (Banavim)**

Ámbito	Casos	Agresores	Agresoras	No. de órdenes de protección	No. de órdenes de servicios
Nacional	182,449	98,993	5,807	7,993	26,335
Zacatecas	2,795	2,500	84	39	0

Fuente: Banavim.

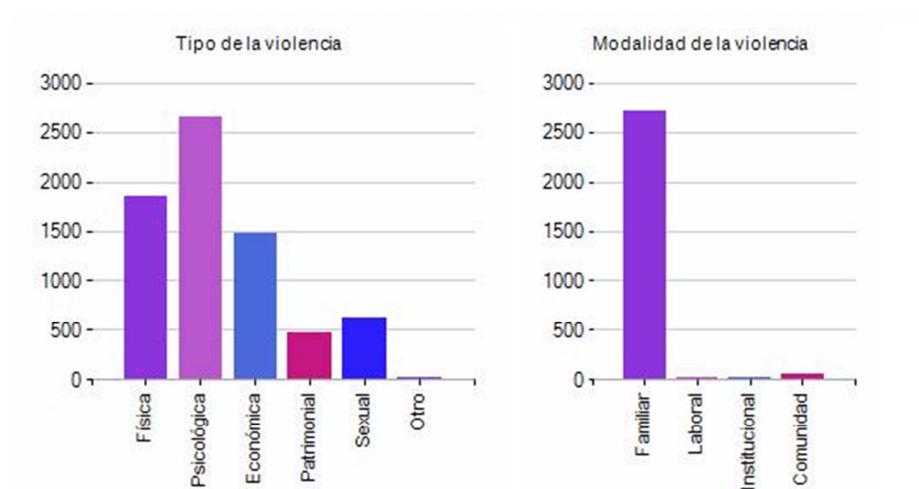
De los datos disponibles, el grupo observa que el tipo de violencia más frecuente es la psicológica, seguida de la física y económica (Gráfica 1).

<sup>17</sup> Encuesta Nacional de Salud 2012.

<sup>18</sup> Disponible en: [http://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](http://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx) Fecha de consulta 6 de febrero de 2017.

<sup>19</sup> Los datos que se presentan, tanto a nivel nacional, como para el caso de Zacatecas, no especifican el periodo hasta donde se registró y actualizó la información.

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



Fuente: Banavim, fecha de consulta 6 de febrero de 2017.

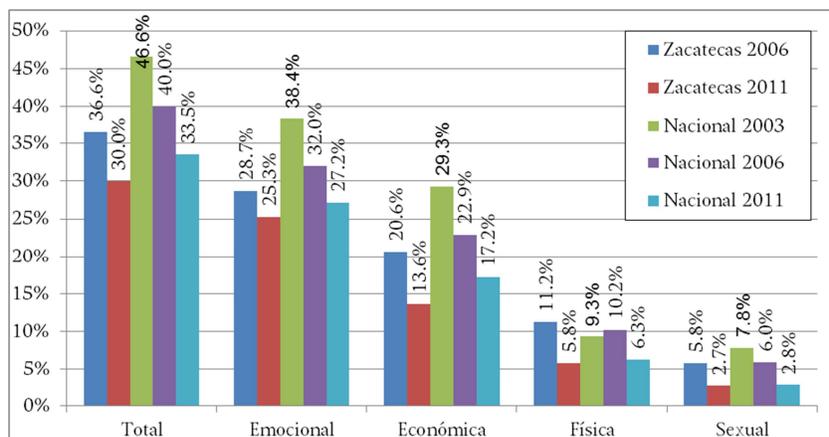
Al respecto, el grupo de trabajo observa que de los datos disponibles en el Banavim, no es posible conocer cifras desagregadas por año o municipio. Asimismo, el grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de la obligación de generarlos,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

## 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 de los Hogares 2006 y 2011 (en adelante, ENDIREH), el grupo de trabajo percibe una disminución en la violencia reciente por parte de sus parejas, en mujeres casadas o unidas de 2006 a 2011.

El comparativo realizado entre el índice nacional y del estado de Zacatecas para 2011, permite identificar que los niveles de violencia en el estado son inferiores al promedio nacional. De esta forma, el tipo de violencia más frecuente por parte de la pareja es la emocional, que afectó a 28.7% de las mujeres casadas o unidas en 2006 y a una de cada cuatro en 2011, después le sigue la económica, que pasó de 20.6% a 13.6% en los mismos años; la violencia física se redujo de 11.2% a 5.8% entre 2006 y 2011 y finalmente la sexual bajó de 5.8% en 2006 a 2.7% en 2011 (Gráfica 2).

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

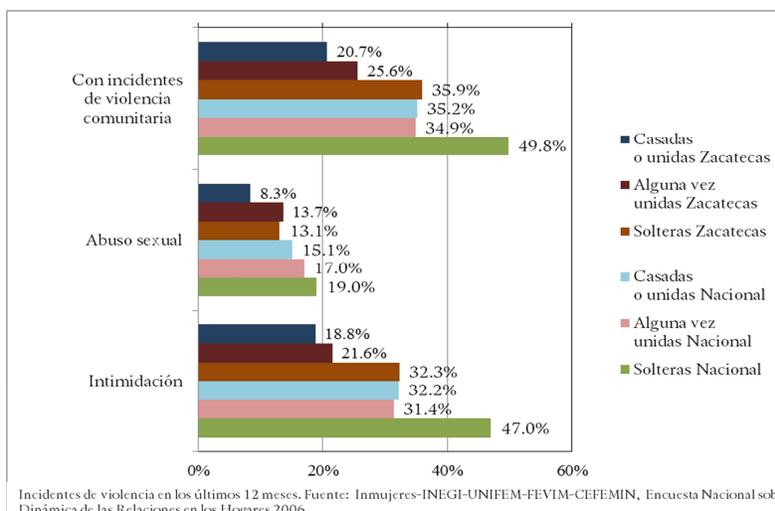


Incidentes de violencia en los últimos 12 meses. Fuente: Inmujeres-INEGI-UNIFEM, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003. Inmujeres-INEGI-UNIFEM-FEVIM-CEFEMIN, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006. INEGI-INMUJERES Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006, el 20.7% de las mujeres zacatecanas casadas o unidas habían sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida; esta proporción fue mayor para las mujeres solteras (35.9%) que para las alguna vez unidas (25.6%). Estas proporciones son inferiores a las registradas en el país: 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente (Gráfica 3).

Asimismo, entre las mujeres casadas o unidas es 2.3 veces más frecuente la intimidación que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es 1.6 veces mayor, y entre las solteras es 2.5 veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia en los ámbitos comunitarios.

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

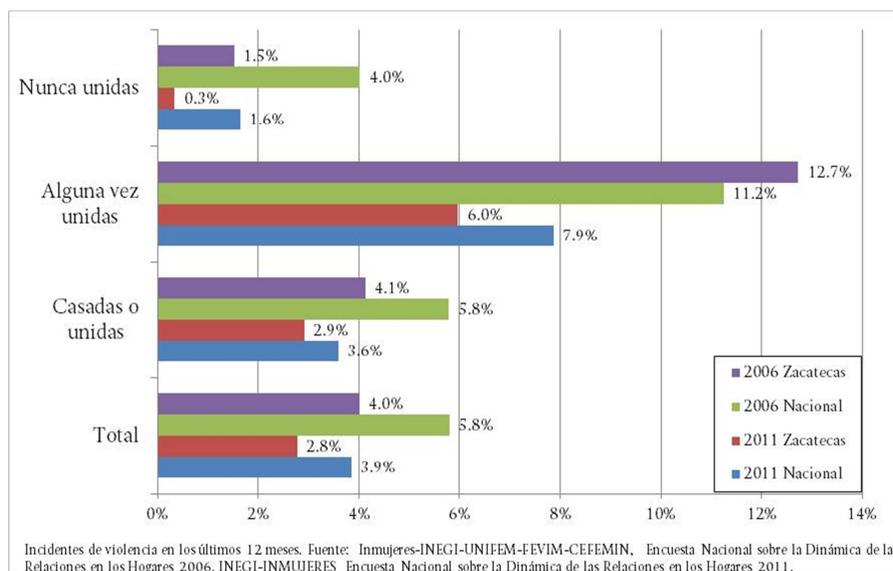


Incidentes de violencia en los últimos 12 meses. Fuente: Inmujeres-INEGI-UNIFEM-FEVIM-CEFEMIN, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

Según la Endireh, en Zacatecas entre 2006 y 2011 el porcentaje de mujeres 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 4.0% a 2.8% (Gráfica 4). Esta tendencia es similar a la nacional, donde esta prevalencia pasa de

5.8% a 3.9%. Quienes más han sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas. Durante estos años la proporción se redujo muy poco.

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



Por otra parte, en 2006, el 13 % de las zacatecanas habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 21.6% en el caso de las mujeres alguna vez unidas, porcentaje ligeramente por debajo del promedio nacional en el primer caso, pero superior en el segundo (Cuadro 3).

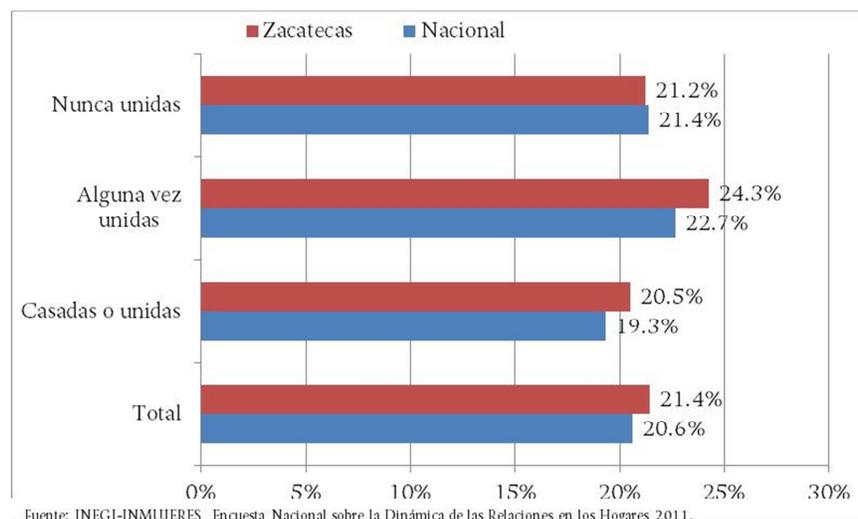
**Cuadro 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006**

	Nacional	Zacatecas
<b>Total</b>	15.9%	13.4%
Casadas o unidas	15.4%	12.8%
Alguna vez unidas	19.2%	21.6%
Solteras	15.9%	12.7%

Fuente: Inegi, Endireh, 2006. Tabulados básicos

Por lo que toca a la discriminación laboral, el 21.6% de las mujeres ocupadas de 15 años y más, declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses del levantamiento de la encuesta, contra poco más de una quinta parte en el ámbito nacional. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres casadas o unidas (20.1% contra 22.7%). En cambio, las prevalencias son menores para las nunca unidas con 24.3% y 21.4% estatal y nacional respectivamente, y en las mujeres casadas o unidas, en las que la prevalencia es de 20.5% contra 19.3% del promedio nacional (Gráfica 5).

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



### 3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Debido a que la Endireh no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud ha hecho disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* (en adelante, SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud (en adelante, DGIS) de la Secretaría de Salud<sup>20</sup>.

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 violencia<sup>21</sup>.

A partir del análisis de la información del SINAIS, el grupo pudo observar que de 2010 a 2014<sup>22</sup>, la Secretaría de Salud<sup>23</sup> reportó 971,740 casos de mujeres atendidas; en el estado de Zacatecas se brindaron solamente 7,511 atenciones, cantidad que representa el 0.77% de las atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 4).

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

Asimismo, el grupo observa que la participación de Zacatecas en el total nacional (0.4% de las atenciones en 2010, 1.4% en 2011, 1.0% en 2012, 0.7% en 2013 y 0.5% en 2014) es inferior al

<sup>20</sup>Véase en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/subsistema1.html>.

<sup>21</sup>Véase en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

<sup>22</sup> Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

<sup>23</sup> Se hace referencia de forma genérica a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

porcentaje que representa la población de mujeres sin seguridad social de Zacatecas en el total nacional, 1.4% en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes de CONAPO.<sup>24</sup>

En el Cuadro 4 se presentan estas atenciones a mujeres por lesiones y violencia, de acuerdo al municipio donde se brinda la atención, en el periodo 2010-2014. En este sentido, se observa una concentración de las atenciones en el municipio de Fresnillo con 1,732 casos que representan 23.1% del total estatal. Después, está Sombrerete con 1,138 casos (15.2%), Jerez, con 1,100 casos (14.6%) y Guadalupe con 862 casos (11.5%). Los once municipios señalados en la solicitud de alerta de violencia de género (en adelante, SAVG) concentran 76.5% de las atenciones en el periodo. El resto de los municipios concentró 23.5% del total estatal.

**Cuadro 3. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2010-2014**

Municipios	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
Total Nacional	135,416	158,191	182,562	223,199	272,372	971,740
Zacatecas	557	2,226	1,832	1,532	1,364	7,511
Calera, Zac.	0	0	2	0	0	2
Fresnillo, Zac.	28	267	752	415	270	1,732
Guadalupe, Zac.	248	436	107	34	37	862
Jalpa, Zac.	36	152	55	1	0	244
Jerez, Zac.	113	554	295	118	20	1,100
Juan Aldama, Zac.	20	85	9	120	83	317
Ojocaliente, Zac.	29	176	0	52	91	348
Pinos, Zac.	0	0	2	0	0	2
Sombrerete, Zac.	43	283	114	369	329	1,138
Zacatecas, Zac.	0	0	2	0	0	2
Resto de los municipios	40	273	494	423	534	1,764

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

Si referimos estas atenciones respecto a la población de mujeres sin seguridad social obtenemos un panorama diferente, las tasas más altas de atenciones a mujeres por lesiones o violencia por cada 10,000 mujeres, en el periodo 2010-2014, corresponden a los municipios de Jerez con 119.5 (3.8 veces el promedio estatal de 31.3, y dos veces el promedio nacional de 58.2), Sombrerete con 115.8, Juan Aldama con 92.0 (2.94 veces el promedio estatal), Jalpa con 60.6, Fresnillo con 50.7 y Ojocaliente con 49.8 (1.59 veces el promedio estatal) (Cuadro 5).

<sup>24</sup> Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>.

**Cuadro 4. Municipios con mayor tasa de atenciones a mujeres en el estado de Zacatecas por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social, 2010-2014**

	Año de la atención					Total 2010-2014
	2010	2011	2012	2013	2014	
Total nacional	42.8	49.4	56.4	64.6	75.1	58.2
Total Zacatecas	12.5	50.0	41.3	29.1	25.6	31.3
Calera, Zac.	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.3
Fresnillo, Zac.	4.5	42.0	116.9	55.4	35.6	50.7
Guadalupe, Zac.	84.8	144.7	34.5	5.7	6.1	40.8
Jalpa, Zac.	44.6	191.3	70.2	1.2	0.0	60.6
Jerez, Zac.	65.7	327.7	177.6	57.4	9.6	119.5
Juan Aldama, Zac.	29.9	129.5	14.0	163.7	111.8	92.0
Ojocaliente, Zac.	21.0	128.9	0.0	36.2	62.7	49.8
Pánuco, Zac.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pinos, Zac.	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.1
Sombrerete, Zac.	22.7	151.8	62.3	175.2	154.7	115.8
Zacatecas, Zac.	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.1

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

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

En este sentido, de las 7,511 atenciones por lesiones brindadas en Zacatecas de 2010 a 2014, el 40.2%, esto es, 3,020, fueron clasificadas como accidentales, porcentaje inferior a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional que es de 76.3% (Cuadro 6).

De los casos restantes, la proporción correspondiente a casos de violencia familiar en la entidad es mucho mayor en Zacatecas, 53.4% contra 18.5% en el total nacional. Igualmente, la violencia no familiar en la entidad corresponde al 4.1%, en contraste al 3.2% a nivel nacional. La violencia autoinfligida es menos frecuente en la entidad que en el conjunto del país, esto es, 0.9% a nivel nacional, frente al 0.4% en Zacatecas. No hay un registro de atenciones por trata de personas (Cuadro 6).

Si se analizan las atenciones según la intencionalidad, tomando en cuenta los diez municipios que tuvieron más casos de violencia familiar destacan Fresnillo (947), Guadalupe (815), Sombrerete (731), Ojocaliente (286), y Juan Aldama (242) y son los municipios con mayor número de atenciones en este ámbito, con un porcentaje superior al promedio estatal y nacional (Cuadro 6).

**Cuadro 5. Diez municipios en Zacatecas con mayor número de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad (2010-2014)**

	Intencionalidad del Evento													
	Accidental		Violencia familiar		Violencia no familiar		Auto infligido		Se ignora		Trata de personas		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
<i>Total nacional</i>	741,406	76.3%	179,299	18.5%	30,986	3.2%	8,477	0.9%	11,561	1.2%	11	0.0%	971,740	100.0%
<b>Total Zacatecas</b>	<b>3,020</b>	<b>40.2%</b>	<b>4,011</b>	<b>53.4%</b>	<b>305</b>	<b>4.1%</b>	<b>32</b>	<b>.4%</b>	<b>143</b>	<b>1.9%</b>	<b>0</b>	<b>.0%</b>	<b>7,511</b>	<b>100.0%</b>
Calera	1	50.0%	0	.0%	1	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	.0%	2	100.0%
Fresnillo	663	38.3%	947	54.7%	54	3.1%	8	0.5%	60	3.5%	0	.0%	1,732	100.0%
Guadalupe	2	.2%	815	94.5%	43	5.0%	0	0.0%	2	0.2%	0	.0%	862	100.0%
Jalpa	40	16.4%	177	72.5%	25	10.2%	0	0.0%	2	0.8%	0	.0%	244	100.0%
Jerez	881	80.1%	127	11.5%	35	3.2%	12	1.1%	45	4.1%	0	.0%	1,100	100.0%
Juan Aldama	42	13.2%	242	76.3%	33	10.4%	0	0.0%	0	0.0%	0	.0%	317	100.0%
Ojocaliente	50	14.4%	286	82.2%	11	3.2%	1	0.3%	0	0.0%	0	.0%	348	100.0%
Pinos	2	100.0%	0	.0%	0	.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	.0%	2	100.0%
Sombrerete	363	31.9%	731	64.2%	29	2.5%	4	0.4%	11	1.0%	0	.0%	1,138	100.0%
Zacatecas	1	50.0%	1	50.0%	0	.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	.0%	2	100.0%
<i>Resto de los municipios</i>	975	55.3%	685	38.8%	74	4.2%	7	0.4%	23	1.3%	0	.0%	1,764	100.0%

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

Ahora bien, el SINAIS también registra para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar el tipo de violencia (física, sexual, psicológica, económica/patrimonial y abandono y/o negligencia). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 4,011 atenciones brindadas en Zacatecas a mujeres por violencia familiar, se detectaron y registraron 6,065 tipos de violencia, es decir, un promedio de 1.51 violencias por atención en el ámbito estatal (Cuadro 7).

En cambio para la violencia no familiar se detectaron y registraron 305 mujeres atendidas, las cuales presentaron varios tipos de violencia (397), con una razón de 1.3. En el conjunto de municipios de la solicitud de alerta de violencia de género se registraron varios tipos de violencia (4,996) en 3,326 mujeres atendidas, representando una razón de 1.5 para la violencia familiar.

Asimismo, de las 231 mujeres atendidas por violencia no familiar, presentaron varios tipos de violencia (307), cifras correspondientes al total nacional, con una razón de 1.2 tipos de violencia por cada atención debida a violencia familiar y 1.04 en los casos de violencia no familiar.

En el periodo considerado, se atendieron en la Secretaría de Salud de Zacatecas 375 casos de abandono y negligencia, donde 14 correspondieron a violencia no familiar; 20.4% correspondió a violencia física, 529 casos de violencia sexual (8.2%, contra 8.5% en el total nacional), 3,700 casos (57.3% contra 51% en el total nacional) correspondió a violencia psicológica y 541 casos fueron de violencia económica/patrimonial (8.4%, casi el doble que la proporción nacional, 4.5%) la distribución en los municipios con solicitud de AVGM es muy similar a la estatal: 6.4% corresponde a abandono y/o negligencia, 18.6% a violencia física, 7.6% a violencia sexual, 58.8% a psicológica y 8.6% a económica/patrimonial.

**Cuadro 6. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014**

<b>Total de tipos de violencia</b>	<b>667</b>	<b>2,230</b>	<b>614</b>	<b>835</b>	<b>650</b>	<b>4,996</b>	<b>725</b>	<b>2,650</b>	<b>889</b>	<b>920</b>	<b>881</b>	<b>6,065</b>	<b>20,484</b>	<b>29,264</b>	<b>42,833</b>	<b>53,362</b>	<b>79,027</b>	<b>224,970</b>
Abandono y/o Negligencia	55	206	7	23	38	329	59	219	13	23	47	361	453	790	866	958	1,472	4,539
Violencia física	124	331	74	186	128	843	134	426	144	229	186	1,119	7,062	9,114	11,364	16,553	20,698	64,791
Violencia sexual	46	186	33	58	31	354	57	244	62	64	46	473	1,693	2,096	3,296	3,828	5,414	16,327
Violencia psicológica	392	1,254	477	506	394	3,023	422	1,462	625	540	534	3,583	10,159	15,847	25,159	29,255	47,446	127,866
Violencia económica / patrimonial	50	253	23	62	59	447	53	299	45	64	68	529	1,117	1,417	2,148	2,768	3,997	11,447
<b>VIOLENCIA NO FAMILIAR</b>	<b>28</b>	<b>66</b>	<b>45</b>	<b>47</b>	<b>45</b>	<b>231</b>	<b>30</b>	<b>78</b>	<b>75</b>	<b>63</b>	<b>59</b>	<b>305</b>	<b>3,703</b>	<b>4,790</b>	<b>5,428</b>	<b>7,763</b>	<b>9,302</b>	<b>30,986</b>
<b>Total de tipos de violencia</b>	<b>44</b>	<b>103</b>	<b>49</b>	<b>56</b>	<b>55</b>	<b>307</b>	<b>48</b>	<b>119</b>	<b>85</b>	<b>72</b>	<b>73</b>	<b>397</b>	<b>3,860</b>	<b>5,094</b>	<b>5,760</b>	<b>7,327</b>	<b>10,210</b>	<b>32,251</b>
Abandono y/o Negligencia	1	8	0	0	2	11	2	9	0	0	3	14	19	23	11	74	63	190
Violencia física	12	30	34	29	36	141	12	38	58	43	47	198	3,074	3,821	4,110	5,228	6,867	23,100
Violencia sexual	9	20	7	7	7	50	10	21	9	7	9	56	446	801	1,074	1,267	2,052	5,640
Violencia psicológica	20	39	8	18	9	94	22	45	17	20	13	117	303	419	534	717	1,185	3,158
Violencia económica / patrimonial	2	6	0	2	1	11	2	6	1	2	1	12	18	30	31	41	43	163

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

En cuanto al tipo de servicio que reporta el SINAIS en la consulta externa cuando se trata de violencia familiar, la proporción que se refiere a la violencia psicológica es ligeramente menor que en el total nacional (63.9% en el ámbito nacional, 57.8% en Zacatecas y 52.5% en los municipios de la AVGM). También, es menos frecuente que en la entidad se atienda este tipo de violencia en los servicios especializados de atención a la violencia que el resto de los servicios; en consecuencia, esta

atención es menor en el ámbito estatal (61.5%) y en los municipios de la AVGM (62.6%) que en el nacional (62.9%).

En Zacatecas la violencia física es atendida con menor frecuencia (18.5% en el estado y 16.9% en los municipios de la AVGM contra 28.8% en el conjunto del país); resulta el principal tipo de violencia que se atiende en los servicios de urgencias (donde concentra 78% en el estado y 75.4% en los municipios de la AVGM), aunque en el ámbito nacional 11.4% de las atenciones en este servicio se refieren a violencia psicológica, contra 13.9% en la entidad y 13.8% en los municipios de la AVGM (Cuadro 8).

Para la modalidad de violencia no familiar, la proporción correspondiente a violencia física es menor en Zacatecas (49.9% contra 71.6% del promedio nacional), pero aún menor que en los municipios con solicitud de AVGM (45.9%). También, es mucho menos frecuente la atención a este tipo de violencia en los servicios de hospitalización: 33.3% en el estado y en los municipios con solicitud de AVGM contra 64% de todo el país. En la violencia no familiar, 22.7% de los casos atendidos en los servicios especializados en atención a la violencia se refiere a violencia sexual, una proporción mucho menor que el promedio nacional (51.7%). El valor correspondiente a los municipios con solicitud de AVGM es de 22.5%.

**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, 2010-2014**

	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
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>4,539</b>	<b>64,791</b>	<b>16,327</b>	<b>127,866</b>	<b>11,447</b>	<b>190</b>	<b>23,100</b>	<b>5,640</b>	<b>3,158</b>	<b>163</b>
Consulta externa	770	13,890	3,566	36,429	2,346	23	2,761	768	580	30
Hospitalización	414	4,167	622	5,208	529	59	641	169	119	13
Urgencias	212	19,694	759	2,683	207	25	18,346	976	305	45
Servicio especializado de atención a la violencia	2,974	24,531	10,695	78,123	7,926	60	1,195	3,602	2,035	70
Otro servicio	169	2,509	685	5,423	439	23	157	125	119	5
<b>ZACATECAS</b>	<b>361</b>	<b>1,119</b>	<b>473</b>	<b>3,583</b>	<b>529</b>	<b>14</b>	<b>198</b>	<b>56</b>	<b>117</b>	<b>12</b>
Consulta externa	7	117	52	277	26	0	18	4	6	2
Hospitalización	2	15	8	65	4	0	2	2	2	0
Urgencias	2	231	17	41	5	1	156	11	18	2
Servicio especializado de atención a la violencia	350	750	395	3,182	493	13	21	39	91	8
Otro servicio	0	6	1	18	1	0	1	0	0	0
<b>MUNICIPIOS SAVG</b>	<b>329</b>	<b>843</b>	<b>354</b>	<b>3,023</b>	<b>447</b>	<b>11</b>	<b>141</b>	<b>50</b>	<b>94</b>	<b>11</b>
Consulta externa	6	47	21	93	10	0	11	3	0	1
Hospitalización	2	14	7	65	4	0	2	2	2	0
Urgencias	1	147	16	27	4	1	109	11	12	2
Servicio especializado de atención a la violencia	320	633	309	2,830	428	10	19	34	80	8
Otro servicio	0	2	1	8	1	0	0	0	0	0

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

Respecto a la repetición de eventos que se detectan a través de las atenciones en la Secretaría de Salud, en Zacatecas se registra en un 67% de los casos de violencia física, en un 70.8% de violencia sexual y en un 80.8% de los casos de violencia psicológica (Cuadro 9)<sup>25</sup>. Lo anterior, resulta preocupante ya que para los casos de la violencia sexual y psicológica, la repetición de eventos se da en más del 50% de las atenciones brindadas, especialmente, en el caso de la violencia psicológica, donde el porcentaje es mayor a la tendencia nacional (80.8%).

<sup>25</sup>Cabe señalar que estos datos se obtienen a partir de un cuestionario que responden las mujeres que reciben la atención, en particular, han sido víctimas con anterioridad de este tipo de violencia.

**Cuadro 8. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014**

Servicio que Otorgo la Atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Total nacional</b>	73.7%	53.4%	61.8%	80.8%	86.9%
Consulta externa	68.2%	61.8%	69.2%	76.0%	82.9%
Hospitalización	50.6%	71.1%	64.0%	80.6%	83.4%
Urgencias	43.0%	25.4%	25.8%	62.1%	63.5%
Servicio especializado de atención a la violencia	81.9%	82.9%	63.4%	84.3%	89.7%
Otro servicio	57.4%	78.7%	69.0%	73.7%	75.4%
<b>Zacatecas</b>	<b>80.2%</b>	<b>67.0%</b>	<b>70.8%</b>	<b>77.9%</b>	<b>79.9%</b>
Consulta externa	100.0%	67.7%	78.2%	76.9%	72.0%
Hospitalización	100.0%	82.4%	80.0%	73.1%	100.0%
Urgencias	33.3%	36.4%	21.4%	52.6%	42.9%
Servicio especializado de atención a la violencia	80.1%	81.4%	72.7%	78.5%	80.6%
Otro servicio	.	71.4%	100.0%	82.4%	100.0%
<b>Municipios SAVG</b>	<b>80.5%</b>	<b>65.4%</b>	<b>64.8%</b>	<b>76.1%</b>	<b>77.6%</b>
Consulta externa	100.0%	58.9%	75.0%	81.7%	63.6%
Hospitalización	100.0%	81.3%	77.8%	73.1%	100.0%
Urgencias	50.0%	30.5%	22.2%	42.1%	33.3%
Servicio especializado de atención a la violencia	80.2%	78.8%	67.0%	76.3%	78.3%
Otro servicio		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

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

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

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

En este sentido, la NOM-046 establece dos obligaciones claras y precisas a las y los prestadores de servicios de salud: la detección de la violencia y la notificación de estos casos al MP. El grupo de trabajo considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones 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 ésta tiene lugar con la finalidad de diseñar acciones para su prevención.

De la información disponible en la Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia para las atenciones brindadas a mujeres de 2010 a 2014 por la Secretaría de Salud, se

observa que se dio aviso al MP en un 79% de las lesiones por violencia familiar en Zacatecas, y en el 39.9% a nivel nacional. En los casos de violencia no familiar los porcentajes correspondientes son del 48.7% y del 51.6%, respectivamente (Cuadro 10).

Llama la atención que en Zacatecas el aviso al MP se dé en 5.1% de las lesiones accidentales, en 15.6% de las autoinfligidas y 8.3% de las que se ignora la intencionalidad, pues según lo marca la norma el aviso al MP sólo se debería dar en violencia familiar o sexual.

**Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2014**

Intencionalidad del Evento	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>13.5%</b>	<b>13.0%</b>	<b>13.4%</b>	<b>16.8%</b>	<b>18.0%</b>	<b>15.4%</b>
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	7.3%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	39.9%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	51.6%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	35.9%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	47.9%
Trata de personas	.	.	.	25.0%	33.3%	27.3%
<b>ZACATECAS</b>	<b>62.3%</b>	<b>58.2%</b>	<b>34.0%</b>	<b>38.2%</b>	<b>47.7%</b>	<b>46.8%</b>
Accidental	18.8%	4.7%	3.0%	5.9%	6.3%	5.1%
Violencia familiar	69.2%	80.1%	76.9%	75.5%	89.1%	79.0%
Violencia no familiar	60.0%	55.8%	39.4%	44.4%	49.2%	48.7%
Auto infligido	0.0%	14.3%	11.1%	33.3%	11.1%	15.6%
Se ignora	66.7%	15.4%	3.7%	2.6%	20.0%	8.3%
Trata de personas	.	.	.	.	.	.
<b>MUNICIPIOS SAVG</b>	<b>61.5%</b>	<b>55.9%</b>	<b>36.9%</b>	<b>49.3%</b>	<b>58.1%</b>	<b>51.1%</b>
Accidental	19.1%	4.3%	2.2%	8.5%	9.1%	5.7%
Violencia familiar	68.3%	78.9%	86.0%	80.1%	89.1%	80.4%
Violencia no familiar	64.3%	55.4%	34.9%	51.1%	48.9%	50.4%
Auto infligido	0.0%	14.3%	0.0%	25.0%	11.1%	12.0%
Se ignora	66.7%	16.0%	4.1%	3.2%	20.0%	8.8%
Trata de personas	.	.	.	.	.	.

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

Si bien los porcentajes del estado de Zacatecas ubican favorablemente a la entidad en relación con los datos a nivel nacional, el grupo considera importante recordar que no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres y que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta más preocupante al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 11). Así, en la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, tanto en los municipios de la solicitud de AVGM como en Zacatecas y en todo el país, el porcentaje de aviso al Ministerio Público es menor cuando se trata de eventos repetidos (75.9%, 77% y 41.5% municipios con solicitud de AVGM, Zacatecas y nacional, respectivamente) que cuando se registran por única

vez (80.3%, 79.2% y 59.9% en los municipios con solicitud de AVGM, Zacatecas y nacional, respectivamente).

Lo mismo pasa en el total nacional con todos los tipos de violencia: abandono y/o negligencia (28.5% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones contra 38.6% en casos únicos), física (44% contra 48.9%), sexual (41.5% contra 59.9%), psicológica (35.1% contra 39.8%), y la económica/patrimonial (30.1% contra 39.6%). En Zacatecas los porcentajes correspondientes son: abandono y/o negligencia (48.8% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones contra 86.5% en casos únicos), violencia física (73.7% contra 54.6%), sexual (77% contra 79.2%), psicológica (79.5% contra 89.4%), y la violencia económica/patrimonial (70.1% contra 88%). Los valores para el conjunto de los municipios con solicitud de AVGM son: abandono y/o negligencia (44.9% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones contra 87.9% en casos únicos), violencia física (73.8% contra 58.9%), sexual (75.9% contra 80.3%), psicológica (79.5% contra 91.1%), y la violencia económica/patrimonial (69.8% contra 90.2%).

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

**Cuadro 10. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2014**

	Repetición del evento														
	No						Sí						Total		
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Total nacional</b>	<b>38.6%</b>	<b>48.9%</b>	<b>59.9%</b>	<b>39.8%</b>	<b>39.6%</b>	<b>28.5%</b>	<b>44.0%</b>	<b>41.5%</b>	<b>35.1%</b>	<b>30.1%</b>	<b>31.1%</b>	<b>46.3%</b>	<b>48.5%</b>	<b>36.0%</b>	<b>31.3%</b>
2010	46.0%	50.2%	65.6%	30.1%	27.5%	32.0%	43.5%	41.8%	27.8%	23.3%	36.5%	47.0%	51.0%	28.2%	23.7%
2011	40.1%	49.4%	64.0%	31.5%	41.6%	22.1%	44.7%	44.2%	31.2%	33.4%	25.3%	47.1%	52.5%	31.3%	34.8%
2012	28.0%	47.6%	63.7%	31.5%	24.4%	19.8%	45.6%	39.6%	33.6%	26.9%	21.6%	46.5%	48.3%	33.2%	26.6%
2013	27.9%	49.4%	60.8%	41.3%	39.9%	24.7%	42.1%	42.1%	35.3%	30.5%	25.7%	45.2%	48.9%	36.6%	31.6%
2014	48.3%	48.6%	54.0%	46.5%	45.9%	39.1%	44.5%	41.2%	38.6%	32.5%	41.7%	46.4%	46.2%	40.2%	34.5%
<b>Zacatecas</b>	<b>86.5%</b>	<b>54.6%</b>	<b>79.2%</b>	<b>89.4%</b>	<b>88.0%</b>	<b>48.8%</b>	<b>73.7%</b>	<b>77.0%</b>	<b>79.5%</b>	<b>70.1%</b>	<b>56.3%</b>	<b>67.4%</b>	<b>77.7%</b>	<b>81.6%</b>	<b>73.7%</b>
2010	77.8%	70.0%	75.0%	74.5%	50.0%	51.9%	67.2%	58.8%	69.7%	49.0%	55.7%	67.8%	62.7%	70.3%	49.1%
2011	86.1%	74.5%	86.8%	94.9%	93.0%	39.6%	79.2%	78.7%	77.9%	71.0%	46.9%	78.2%	80.8%	80.7%	75.1%
2012	100.0%	28.6%	44.0%	89.4%	100.0%	77.8%	67.0%	78.0%	80.9%	56.8%	81.8%	50.3%	65.2%	83.1%	61.0%
2013	66.7%	49.1%	71.4%	77.9%	40.0%	70.0%	65.9%	82.5%	81.1%	92.9%	69.6%	59.2%	80.3%	80.2%	84.8%
2014	91.7%	56.4%	96.8%	96.6%	97.0%	84.6%	79.7%	87.5%	91.6%	72.2%	88.0%	68.7%	92.7%	93.2%	84.1%
<b>Municipios SAVG</b>	<b>87.9%</b>	<b>58.9%</b>	<b>80.3%</b>	<b>91.1%</b>	<b>90.2%</b>	<b>44.9%</b>	<b>73.8%</b>	<b>75.9%</b>	<b>79.5%</b>	<b>69.8%</b>	<b>53.3%</b>	<b>68.7%</b>	<b>77.4%</b>	<b>82.3%</b>	<b>74.3%</b>
2010	71.4%	70.0%	78.6%	75.5%	50.0%	53.1%	65.1%	56.1%	68.8%	52.1%	55.4%	66.2%	61.8%	69.7%	51.9%
2011	87.5%	77.9%	88.1%	95.9%	94.5%	36.3%	75.2%	76.3%	75.7%	68.1%	43.9%	75.8%	80.1%	79.6%	73.7%
2012	100.0%	25.0%	45.5%	95.1%	100.0%	66.7%	78.2%	88.2%	88.2%	72.2%	80.0%	54.5%	64.1%	90.3%	76.2%
2013	66.7%	56.8%	71.4%	80.0%	50.0%	70.0%	74.0%	84.3%	84.0%	92.9%	69.6%	67.0%	81.5%	82.8%	87.5%
2014	95.5%	55.3%	96.0%	96.5%	96.9%	77.8%	77.2%	84.6%	92.3%	64.3%	87.5%	65.9%	92.1%	93.8%	81.7%

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

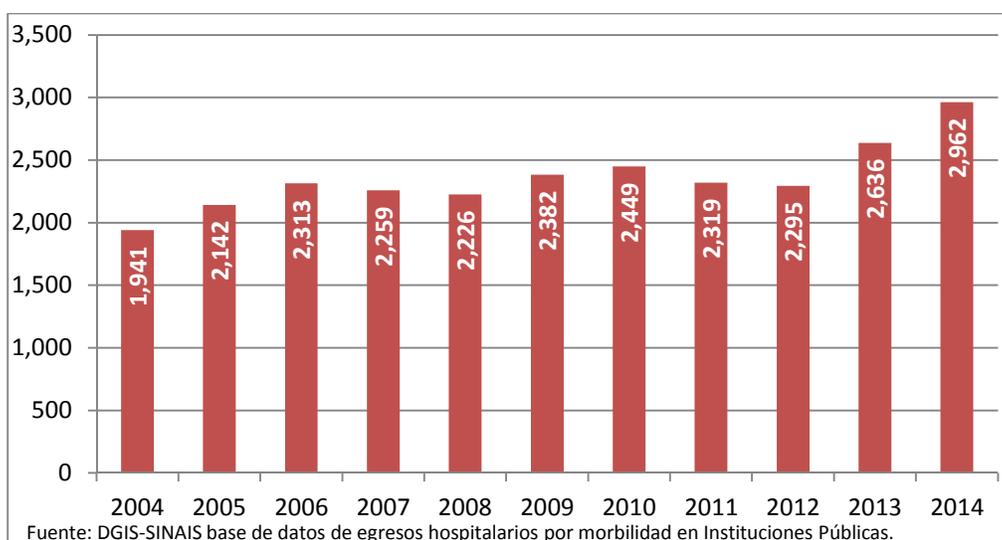
## 5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud

Otra fuente de datos que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas<sup>26</sup>. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar al ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

En el periodo 2004-2014, Zacatecas muestra una tendencia creciente, en términos absolutos, en el número de estos egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con la violencia, pasa de 1,941 casos a 2,962 en 2014 (Gráfica 6).

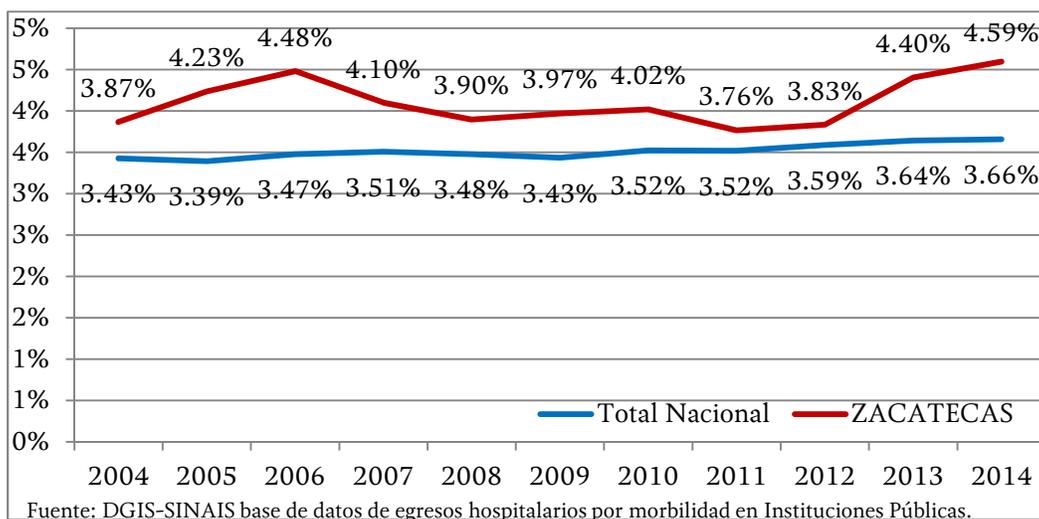
Otra forma de analizarlo es considerando estos egresos en relación con el total de población de mujeres; de esta manera, en la Gráfica 7 se aprecia una tendencia ascendente, siempre por encima del promedio nacional.

**Gráfica 6. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, por cada 10,000 mujeres 2004-2014**



<sup>26</sup>Véase en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s\\_saeh.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_saeh.html).

**Gráfica 7. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, por cada 10,000 mujeres 2004-2014**



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

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

El Cuadro 12 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio (en adelante, DMPH) de 1985 hasta diciembre de 2015<sup>27</sup>. Se trata de decesos de mujeres por agresiones, en los se consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

**Cuadro 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Zacatecas, tasa por cada 100,000 mujeres 1985-2015**

Año	Total nacional	Zacatecas			Municipios en la solicitud											% del total nacional de DMPH	% del total nacional de población femenina	% del total estatal de DFPH	% del total estatal de población femenina	
		DMPH	% del total de DMPH	% del total de población femenina	DMPH															
					Calera	Fresnillo	Guadalupe	Jalpa	Jerez	Juan Aldama	Ojocaliente	Pinos	Sombrerete	Zacatecas	Total					
1985	1,460	12	0.82%	0.91%	0	1	2	1	0	0	0	0	1	0	3	8	0.5%		66.7%	
1986	1,407	10	0.71%	0.92%	0	1	0	0	0	1	0	1	2	1	6	6	0.4%		60.0%	
1987	1,257	14	1.11%	0.92%	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1	4	4	0.3%		28.6%	
1988	1,385	4	0.29%	0.93%	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	3	3	0.2%		75.0%	
1989	1,244	9	0.72%	0.94%	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	0.2%		22.2%	
1990	1,254	19	1.52%	0.96%	0	5	2	1	1	0	0	0	1	4	14	14	1.1%	0.74%	73.7%	47.3%
1991	1,285	6	0.47%	0.96%	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	0.2%	0.74%	33.3%	47.8%
1992	1,378	12	0.87%	0.97%	1	1	0	0	0	0	0	1	1	2	6	6	0.4%	0.74%	50.0%	48.2%
1993	1,354	5	0.37%	0.97%	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	3	3	0.2%	0.73%	60.0%	48.7%
1994	1,468	9	0.61%	0.98%	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	4	4	0.3%	0.73%	44.4%	49.2%

<sup>27</sup> Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2016. 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	1,504	11	0.73%	0.98%	1	2	0	0	0	0	1	1	0	0	5	0.3%	0.73%	45.5%	49.6%
1996	1,470	12	0.82%	0.99%	0	0	2	0	0	1	0	1	0	0	4	0.3%	0.73%	33.3%	50.0%
1997	1,338	8	0.60%	0.99%	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0.3%	0.73%	50.0%	50.4%
1998	1,533	12	0.78%	1.00%	0	4	1	0	0	0	0	0	0	3	8	0.5%	0.72%	66.7%	50.8%
1999	1,406	8	0.57%	1.01%	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	3	0.2%	0.72%	37.5%	51.3%
2000	1,296	3	0.23%	1.01%	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0.2%	0.72%	100.0%	51.8%
2001	1,307	8	0.61%	1.01%	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0.3%	0.72%	50.0%	52.1%
2002	1,275	17	1.33%	1.02%	0	0	0	0	0	1	1	3	1	1	7	0.5%	0.72%	41.2%	52.3%
2003	1,323	11	0.83%	1.02%	0	2	1	1	1	1	0	0	0	2	8	0.6%	0.71%	72.7%	52.4%
2004	1,214	9	0.74%	1.03%	1	2	2	0	0	0	0	0	0	2	7	0.6%	0.71%	77.8%	52.7%
2005	1,297	16	1.23%	1.03%	1	1	2	0	1	1	0	0	1	2	9	0.7%	0.71%	56.3%	52.8%
2006	1,296	12	0.93%	1.03%	1	1	2	0	1	0	0	0	2	0	7	0.5%	0.70%	58.3%	52.8%
2007	1,089	11	1.01%	1.04%	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	5	0.5%	0.70%	45.5%	52.8%
2008	1,451	8	0.55%	1.04%	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	3	0.2%	0.70%	37.5%	52.6%
2009	1,943	8	0.41%	1.04%	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0.2%	0.70%	50.0%	52.5%
2010	2,439	15	0.62%	1.05%	0	1	2	0	1	0	0	0	4	2	10	0.4%	0.73%	66.7%	55.5%
2011	2,721	19	0.70%	1.05%	1	1	3	0	1	0	1	0	2	3	12	0.4%	0.73%	63.2%	55.6%
2012	2,768	58	2.10%	1.06%	7	4	7	2	5	0	3	1	4	7	40	1.4%	0.73%	69.0%	55.7%
2013	2,611	48	1.84%	1.06%	0	17	2	1	2	0	0	1	3	6	32	1.2%	0.73%	66.7%	55.8%
2014	2,354	24	1.02%	1.06%	2	3	2	0	0	0	1	1	2	5	16	0.7%	0.73%	66.7%	55.9%
2015	2,277	21	0.92%	1.07%	0	5	3	0	2	0	0	0	1	4	15	0.7%	0.73%	71.4%	56.0%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

Entre 1985 y 2015 se han registrado en todo el país 49,404 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las cuales 439 (0.89%) corresponden al estado de Zacatecas, colocando a la entidad, para 2014, en el lugar 21 a nivel nacional por la tasa de DMPH (Cuadro 12).

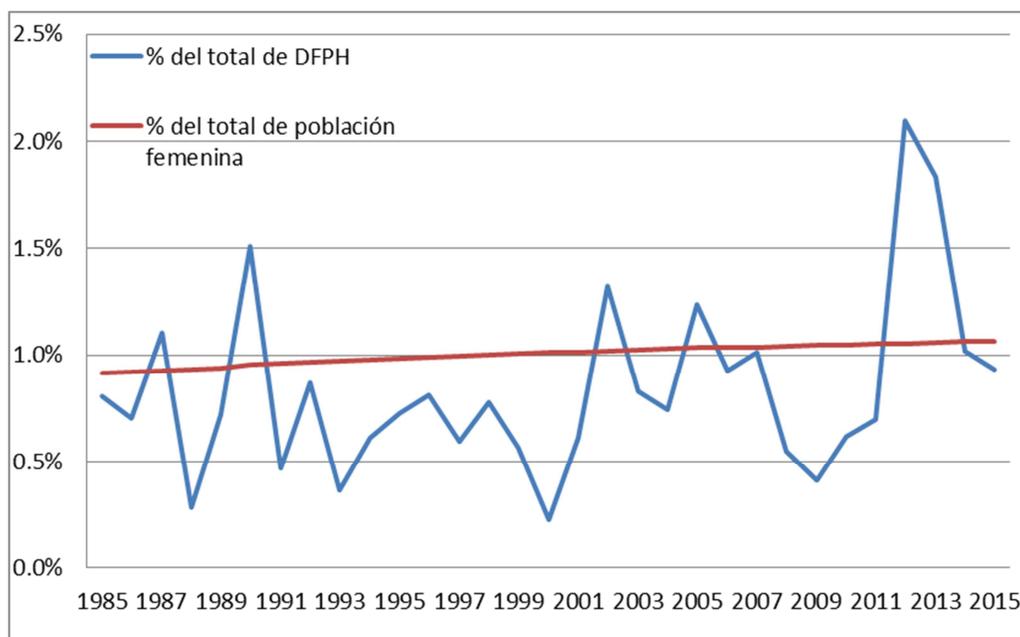
En cuanto a la edad media de las víctimas de este tipo de defunciones, los datos registrados en todo el periodo en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*, indican que ésta es muy fluctuante, es de 33.7% en el conjunto del país, de 34.8% en el estado de Zacatecas y de 33.8% en los municipios de la solicitud de AVGM.

De conformidad con las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI, tanto en el estado de Zacatecas como en el promedio nacional se aprecia una reducción en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, donde la víctima era menor de edad, la cual llegó a 4% en 2014 para la entidad.

Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, se muestra mayor concentración de las DMPH ocurridas en la vivienda en los municipios con solicitud de AVGM (38.1%) y en el estado de Zacatecas (36.8%); el dato a nivel nacional alcanza 34.7%. En cambio, se muestra la proporción de DMPH ocurridas en la vía pública: en los municipios con solicitud de AVGM 32.1%, contra 37.1% en el estado de Zacatecas y una de cada tres en el país.

Es posible detectar que el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridos en el estado de Zacatecas entre 1985-2015, tiene un comportamiento altamente fluctuante. Por ejemplo, hay años como el 2013 que muestra un pico muy importante con relación al resto de los años (Gráfica 7). Esta situación hace que haya grandes variaciones en su posición relativa con otros estados: entre 1985 y 1994 ocupó lugares entre el noveno y el vigésimo. Recientemente, en 2010 ocupó el tercer lugar para descender al vigésimo segundo en 2013 y subir al décimo tercero en el último año considerado que es 2014.

**Gráfica 7. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el estado de Zacatecas, 1985 –2015**

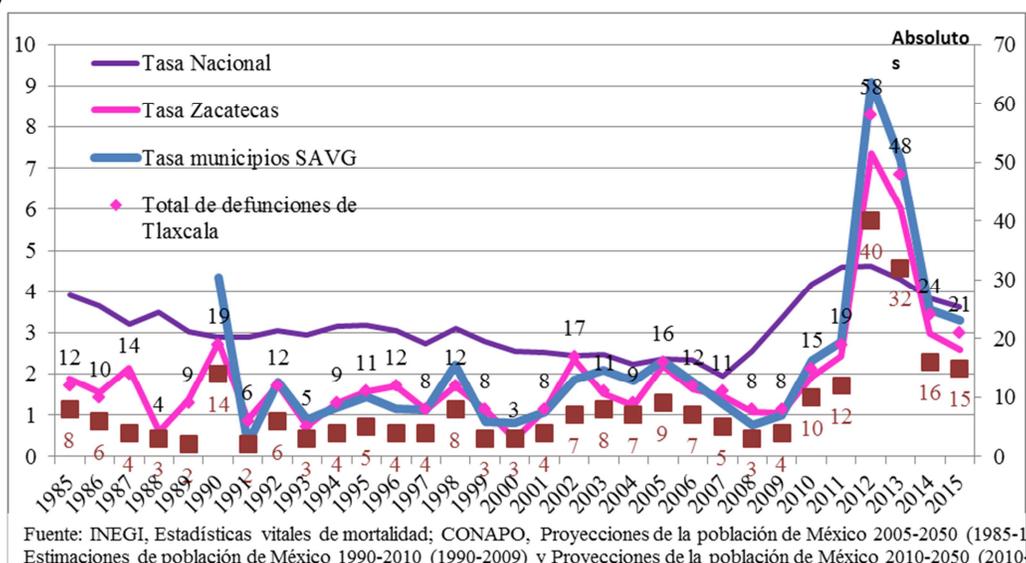


Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

En la Gráfica 8 se encuentra el comportamiento de la tasa de DMPH en Zacatecas por cada 100,000 mujeres, misma que permite comparar la evolución de la entidad con la del conjunto del país. Durante el periodo analizado, el mayor nivel registrado en la entidad para la tasa de DMPH se da en 2012 donde se observa también el mayor nivel en la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio en Zacatecas con 7.35 muertes por cada 100,000 mujeres, cifra que representa 1.6 veces la del conjunto del país; ese mismo año, la tasa correspondiente al conjunto de municipios en la solicitud de AVGM fue incluso más alta, de 9.10, 1.2 veces la estatal y el doble de la nacional. En todo el periodo hasta 2011 la tasa estatal se había mantenido por debajo de la nacional; cabe señalar que el comportamiento en los municipios considerados en la solicitud de AVGM es muy similar a la del total del estado de Zacatecas. Sin embargo, se observa que en los años 2008 y 2009 en la entidad se registró una reducción en la tasa de DMPH (de 28% en el primer año y de 1% en el segundo) que contrasta con el incremento observado en el total nacional (de 31% y 32% respectivamente). Esta reducción también se observó en los municipios de la solicitud AVGM, pero solamente en 2008.

Por otra parte, en el estado y en el conjunto de municipios de la solicitud de AVGM se dieron incrementos muy importantes en esta tasa entre los años 2011 y 2012 (de 202% y de 209%, respectivamente) cuando el promedio nacional sólo aumentó 0.5%, pero para el último año con información disponible la reducción es de 13% para la entidad y de 7% para los municipios en la solicitud de AVGM, cuando en el total nacional fue de sólo 6%.

**Gráfica 8. Tasas de defunciones de mujeres en Zacatecas con presunción de homicidio (1985-2015)**



Por lo que respecta a la práctica de necropsia en los casos de DMPH, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI muestran que en el estado de Zacatecas de 1985 a 2014 hubo un aumento de la necropsia, la cual alcanza 80% y 85.6% en los municipios de la solicitud de AVG, contra 78% del promedio nacional. Sin embargo, se observa que salvo ciertos años (1993, 1999, 2003, 2010 y 2011) la práctica de la necropsia en el estado se encuentra por debajo del porcentaje registrado a nivel nacional. El grupo observa que en 1999 y 2003, se realizó necropsia en el 100% de las DMPH, pero cinco años después cae, por lo que es preciso que se refuerce esta práctica, ya que se considera de vital importancia que se realicen todas las diligencias necesarias para determinar la causa de muerte. Lo anterior, es indispensable para garantizar una investigación efectiva y generar políticas públicas de prevención.

Respecto al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, de 1985 a 2014, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI, en los casos de muertes ocurridas en el hogar, muestran un comportamiento parecido en el estado y a nivel nacional. Para el periodo coincidente con el del análisis de la solicitud de AVG (2010-2015), sólo en 2013 los niveles de la entidad se encuentran por encima de los del país, en 2015 se observa el nivel más bajo de las DMPH ocurridas en el hogar con 14%. Por lo que se refiere a las DMPH que ocurrieron en la vía pública, en 2010 y 2011 se encontraron por encima del nivel nacional y han fluctuado a la baja (Cuadro 13).

**Cuadro 12. Porcentaje de DMPH según lugar de ocurrencia, 2010-2015**

Año	Lugar de ocurrencia			
	Hogar		Vía pública	
	Nacional	Zacatecas	Nacional	Zacatecas
2010	28%	33%	42%	53%
2011	25%	32%	44%	53%
2012	26%	16%	49%	74%
2013	29%	25%	37%	69%
2014	32%	17%	35%	42%
2015	35%	14%	37%	62%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

## 7. Maternidad en niñas y adolescentes

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

En el estado de Zacatecas, entre 1985 y 2015<sup>28</sup>, se registraron 6,254 nacimientos en los que la madre era menor de 15 años; 1,455 de 2011 a 2014, con un promedio anual de 94 casos en este último periodo. Por lo que toca a nacimientos provenientes de mujeres menores de 18 años, en todo el periodo se han registrado 73,733 casos, de los cuales 12,516 se presentaron en los últimos cinco años, esto equivale a 5,503 nacimientos anuales, en promedio.

En Zacatecas, para el periodo de 2009 a 2015, la maternidad en mujeres menores de 15 años, corresponde al 0.40% del total de nacimientos, y al 7.89% de menores de 18 años. En tanto los niveles nacionales corresponden a 0.36% y 7.17%, respectivamente. Respecto al conjunto nacional, en la entidad, la maternidad en menores de 15 años es 1.24 más frecuente que en el promedio nacional y 1.22 en menores de 18 años.

**Cuadro 13. Nacimientos en Zacatecas por año de nacimiento y edad de la madre (1985-2015)**

Año de Nacimiento	Edad de la madre								% en menores de 15 años	% en menores de 18 años
	Menos de 15	15-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35 y más	Total		
1985	472	1,724	3,838	12,553	10,033	6,445	6,606	41,671	1.13%	5.27%
1986	450	2,027	4,261	13,165	10,468	6,591	6,399	43,361	1.04%	5.71%
1987	413	1,936	3,973	13,097	10,304	6,665	6,191	42,579	0.97%	5.52%
1988	423	2,152	4,033	13,366	10,257	6,510	5,771	42,512	1.00%	6.06%
1989	372	2,076	3,869	12,842	10,227	6,358	5,481	41,225	0.90%	5.94%
1990	405	2,126	3,807	12,795	9,734	6,265	5,142	40,274	1.01%	6.28%
1991	329	1,946	3,781	12,379	10,311	6,550	5,154	40,450	0.81%	5.62%
1992	389	1,977	3,889	12,310	10,268	6,558	5,365	40,756	0.95%	5.81%
1993	524	2,066	3,844	12,398	10,083	6,330	4,949	40,194	1.30%	6.44%
1994	103	2,133	3,711	11,864	9,908	6,463	4,976	39,158	0.26%	5.71%
1995	102	2,063	3,657	11,672	9,860	6,341	5,001	38,696	0.26%	5.59%
1996	120	2,010	3,531	11,106	9,280	6,121	4,730	36,898	0.33%	5.77%
1997	88	2,002	3,499	11,206	9,437	6,246	4,404	36,882	0.24%	5.67%
1998	130	2,149	3,577	11,261	9,160	6,153	4,227	36,657	0.35%	6.22%
1999	181	2,182	3,628	11,266	9,365	6,051	4,205	36,878	0.49%	6.41%
2000	128	2,221	3,420	10,779	9,423	6,181	4,308	36,460	0.35%	6.44%
2001	136	2,132	3,238	9,857	8,834	5,754	4,164	34,115	0.40%	6.65%
2002	133	2,125	3,346	9,911	8,866	5,931	4,047	34,359	0.39%	6.57%
2003	139	2,187	3,281	9,428	8,779	5,727	3,967	33,508	0.41%	6.94%
2004	116	2,084	3,373	9,404	8,528	5,967	4,054	33,526	0.35%	6.56%
2005	88	2,175	3,409	9,245	8,279	5,968	3,956	33,120	0.27%	6.83%
2006	99	2,136	3,255	9,301	8,130	5,863	3,952	32,736	0.30%	6.83%
2007	108	2,263	3,351	9,521	8,072	5,899	3,887	33,101	0.33%	7.16%
2008	120	2,396	3,441	9,542	8,059	5,933	4,097	33,588	0.36%	7.49%
2009	102	2,478	3,660	9,867	8,018	5,862	4,061	34,048	0.30%	7.58%
2010	115	2,666	3,759	10,099	8,273	5,928	3,951	34,791	0.33%	7.99%
2011	96	2,639	3,832	10,318	8,365	5,783	3,983	35,016	0.27%	7.81%
2012	113	2,574	3,709	9,876	8,292	5,751	3,744	34,059	0.33%	7.89%

<sup>28</sup> Última fecha disponible.

2013	103	2,479	3,662	9,900	8,325	5,595	3,706	33,770	0.31%	7.65%
2014	83	2,354	3,372	9,195	8,174	5,318	3,628	32,124	0.26%	7.59%
2015	74	2,001	2,726	7,613	6,783	4,683	3,030	26,910	0.27%	7.71%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de natalidad

El grupo de trabajo insta al gobierno del estado a considerar esta situación con el fin de mejorar las políticas públicas para prevenir el embarazo adolescente, así como a investigar la violencia de género asociada a esta problemática.

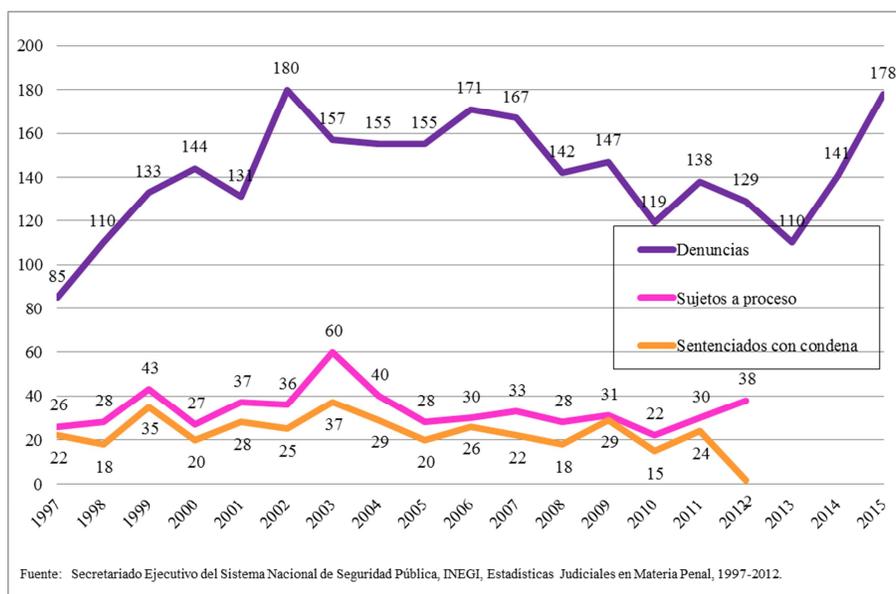
## 8. Estadísticas judiciales en materia penal

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 trabajo considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación<sup>29</sup>: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, las personas sujetas a proceso y las personas condenadas (Gráfica 9). Es importante señalar que las denuncias no necesariamente reflejan el número de víctimas, porque puede haber varias en una misma denuncia. En términos absolutos, se registra que en 2002 alcanzan el máximo con 180 denuncias, 36 personas sujetas a proceso y 25 personas condenadas.

En la gráfica 9, se puede observar que durante 2012 el número de denuncias (129) y de sujetos a proceso (38) tienen un acercamiento visible; y de 2005 a 2007 se da un acercamiento similar entre los sujetos a proceso y sentenciados: en este periodo hay, en promedio, 1.1 sujetos a proceso por cada sentenciado con condena.

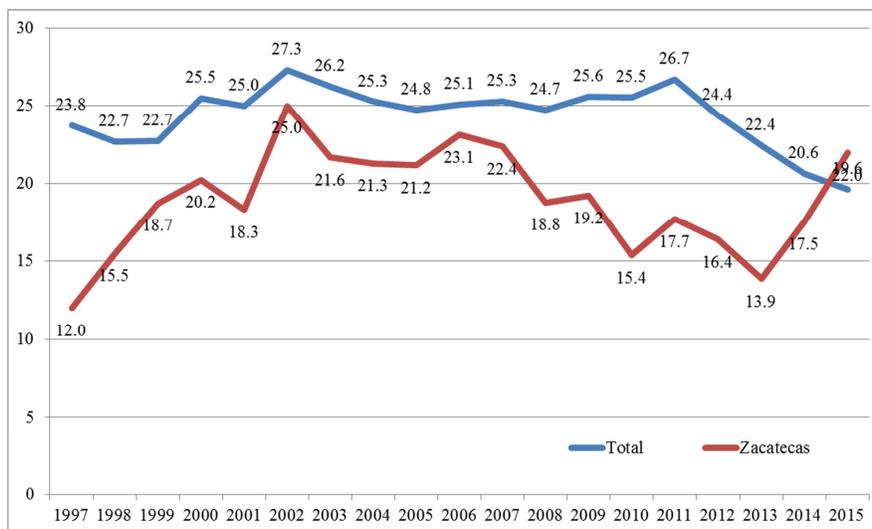
**Gráfica 9. Violaciones denunciadas ante el MP, sujetos a proceso y sentencias con condena, 1997-2015**



<sup>29</sup> A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior, debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

En términos relativos, las violaciones denunciadas ante el MP por cada 100,000 mujeres para Zacatecas presentan amplias oscilaciones y a partir de 2013 tiende a converger con la tasa nacional (Gráfica 10).

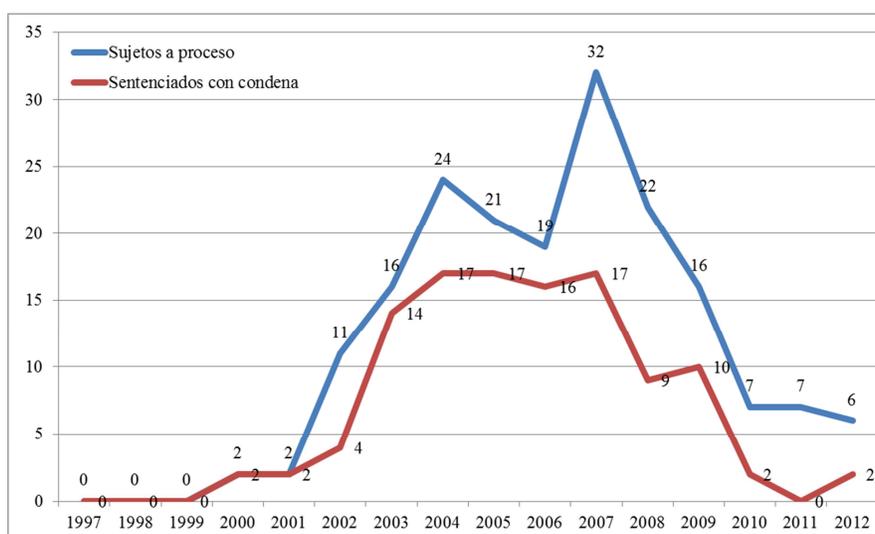
**Gráfica 10. Violaciones denunciadas ante el MP por 100,000 mujeres, 1997-2015**



Fuente: ONU Mujeres e Inmujeres a partir de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO, Estimaciones de Poblaciones

Respecto al delito de violencia familiar<sup>30</sup>, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuenta con el número de denuncias que recibe por este motivo, por lo que únicamente se analizaron los datos de las personas sujetas a proceso y condenadas (Gráfica 11). Llama la atención el crecimiento a partir de 2007 y su reducción para el 2012. Dicha tendencia también se observa en los sentenciados con condena aunque con un nivel menor. Son un máximo de 17 los sentenciados con condena, entre 2004 y 2008, pero no se registra ninguno en 2011 y sólo dos en 2012.

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



<sup>30</sup> Previsto en los artículos 284 bis, ter y quáter, del Código Penal estatal.

## 9. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

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

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

De acuerdo con el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, en el año 2011 el gobierno del estado de Zacatecas sólo reportó 57 víctimas de delitos del fuero común, cinco de ellas mujeres, ninguna de ellas de homicidio, de lesiones, de violación, de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual y ni de trata de personas.

**Cuadro 14. Probables víctimas en Zacatecas según sexo, tipo de delitos y año (2011-2014)**

	2011				2012				2013				2014				2015				2015				
	Total	Hombre	Mujer	NE	Total	Hombre	Mujer	NI	Total	Hombre	Mujer	NI	Total	Hombre	Mujer	NI	Total	Hombre	Mujer	NI	Total	Hombre	Mujer	NI	Otro
Total Fuero Común	57	49	5	3	62	34	21	7	64	34	23	7	175	1	1	173	175	1	1	173	172	2	0	141	29
Homicidio	12	12	0	0	12	8	4	0	12	7	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0
Feminicidio									0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lesiones	1	1	0	0	2	1	1	0	4	1	3	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

### b. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*<sup>31</sup> (en adelante, CNPJE) tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia. Llama la atención que en ninguna de las ediciones, al reportar el número de homicidios, se hace distinción entre culposos y dolosos, por lo que no es posible utilizarlo con fines comparativos a otras fuentes de información.

Para el CNPJE 2013, el estado reportó que para 2012, 54 mujeres fueron víctimas de homicidio. Llama la atención que no se distinguen las víctimas de delitos de comisión dolosa por los de culposa, lo que impide comparar estas cifras con la del número de Certificados de defunción donde se asienta una defunción de mujeres con presunción de homicidio, que son 58. También se reportan 836 mujeres víctimas de lesiones, 45 por casos de abuso sexual, 87 de violación simple, 32 de violación equiparada, 44 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 368 de violencia familiar, 86 de otros delitos contra la familia, dos de corrupción de menores y otras dos por trata.

Para el CNPJE 2014, se reportó que en el año 2013, en Zacatecas se registraron 65 mujeres víctimas de homicidio, se reportan 621 mujeres víctimas de lesiones, una de abuso sexual, 130 de violación

<sup>31</sup>Véase en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2014/default.aspx>.

simple, siete de violación equiparada, 360 de violencia familiar, 45 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 63 de otros delitos contra la familia y 130 de amenazas.

Para el CNPJE 2015, reporta que para 2014, 104 mujeres fueron víctimas de homicidio, en procesos que iniciaron en 2014 (4.3 veces el número de DFPH), 849 de lesiones, 104 de violación simple, 56 de violación equiparada, 611 de violencia familiar, 188 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y seis de trata de personas.

La información más reciente del Censo, reporta para 2016, 98 mujeres víctimas de homicidio, en procesos que iniciaron en 2015, cifra que contrasta fuertemente con las 21 DFPH ocurridas el mismo año, una de feminicidio, 950 de lesiones, 121 de violación simple, 64 de violación equiparada, 140 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 739 de violencia familiar, 243 de Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, siete de trata de personas y 173 de amenazas.

**Cuadro 15. Víctimas en Zacatecas involucradas en procesos penales iniciados por sexo, tipo de delito y año (2011-2015)**

	2011				2012					2013					2014					2015					
	Total	H	M	NI	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra	Total	H	M	NI	Otra	
<b>Total</b>	<b>17,769</b>	<b>10,057</b>	<b>6,074</b>	<b>1,638</b>	<b>17,024</b>	<b>9,978</b>	<b>5,493</b>	<b>662</b>	<b>891</b>	<b>16,025</b>	<b>8,647</b>	<b>4,815</b>	<b>1,234</b>	<b>1,329</b>	<b>18,305</b>	<b>10,290</b>	<b>5,925</b>	<b>2,026</b>	<b>64</b>	<b>16,444</b>	<b>10,144</b>	<b>6,293</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	
Homicidio	390	302	68	20	454	368	54	32	0	419	298	65	53	3	473	359	104	10	0	539	441	98	0	0	
Feminicidio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	
Lesiones	2,373	1,337	1,021	15	2,303	1,458	836	9	0	1,949	1,297	621	17	14	2,192	1,331	849	11	1	2,301	1,351	950	0	0	
Privación de la libertad	196	144	49	3	103	87	13	3	0	148	106	38	0	4	188	118	67	3	0	204	128	76	0	0	
Secuestro	41	35	6	0	20	14	6	0	0	46	40	6	0	0	28	24	4	0	0	26	13	13	0	0	
Secuestro exprés	6	5	1	0	6	4	2	0	0	0	0	0	0	0	33	26	7	0	0	0	0	0	0	0	
Rapto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	11	0	0	7	1	6	0	0	16	5	11	0	0	
Otros delitos que atentan contra la libertad personal	21	11	9	1	37	21	14	2	0	328	17	95	216	0	0	0	0	0	0	14	8	6	0	0	
Abuso sexual	47	4	43	0	57	12	45	0	0	12	0	1	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acoso sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hostigamiento sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	59	0	7	52	0	8	0	8	0	0	8	1	7	0	0	
Violación simple	148	17	131	0	101	13	87	1	0	372	34	130	198	10	131	27	104	0	0	136	15	121	0	0	
Violación equiparada	48	5	43	0	51	18	32	1	0	9	2	7	0	0	64	8	56	0	0	82	18	64	0	0	
Estupro															34	2	32	0	0	17	0	17	0	0	
Incesto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	90	6	84	0	66	19	44	3	0	30	4	15	11	0	155	16	139	0	0	155	15	140	0	0	
Despojo	301	178	109	14	289	196	81	0	12	253	148	83	1	21	265	166	82	17	0	261	166	95	0	0	
Violencia familiar	368	77	291	0	388	19	368	0	1	394	29	360	4	1	723	112	611	0	0	888	149	739	0	0	
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	88	43	45	0	0	295	106	188	1	0	349	106	243	0	0	
Otros delitos contra la familia	191	67	124	0	124	38	86	0	0	122	59	63	0	0	80	33	47	0	0	4	1	3	0	0	
Corrupción de menores	7	3	4	0	4	2	2	0	0	1	0	1	0	0	14	7	6	1	0	0	0	0	0	0	
Trata de personas	0	0	0	0	2	0	2	0	0	2	0	1	1	0	7	1	6	0	0	7	0	7	0	0	
Otros delitos contra la sociedad	76	20	16	40	59	30	17	8	4	18	1	1	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Amenazas	324	169	153	2	348	268	77	1	2	283	152	130	0	1	323	168	153	2	0	376	203	173	0	0	
Allanamiento de morada	160	83	77	0	143	95	48	0	0	99	42	54	0	3	104	48	55	1	0	97	42	54	1	0	

NI: No identificado. FUENTE: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016

### c. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal* (en adelante, CNIJE), tiene su antecedente en el *Censo Nacional de Gobierno 2011 - Poder Judicial Estatal - Impartición de Justicia 2011*. En el año 2012, por lo que toca a las víctimas de los delitos en procesos iniciados en primera instancia, el estado de Zacatecas reportó, para delitos de 2011, 33 mujeres víctimas de homicidio, 248 de lesiones, 45 de violación, dos de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 44 de violencia familiar, 16 de otros delitos contra la familia y 26 de otros delitos contra la sociedad.

En el CNIJE 2012, el estado de Zacatecas reportó 38 mujeres víctimas de homicidio, 266 de lesiones, 68 de violación, 26 de despojo, cinco de otros delitos contra la familia y 50 otros delitos contra la sociedad.

Para 2013, en el CNIJE correspondiente, el estado de Zacatecas reportó 49 mujeres víctimas de homicidio, 282 de lesiones, 56 de violación, tres de violación equiparada, 85 de violencia familiar, 31 de otros delitos contra la familia y 14 de amenazas.

Los datos del censo 2014, dan cuenta para el estado de Zacatecas de 90 mujeres víctimas de homicidio, una de feminicidio, 322 de lesiones, 17 de rapto, 13 de acoso sexual, 33 de violación, 50 de violación equiparada, 88 de despojo, 75 de violencia familiar, siete de trata de personas, 14 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 22 de amenazas.

**Cuadro 16. Víctimas en Zacatecas involucradas en procesos penales iniciados en primera instancia por sexo, tipo de delito y año (2012-2015)**

	2011				2012				2013					2014					2015				
	Total	Hombres	Mujeres	NI	Total	Hombres	Mujeres	NI	Total	Hombres	Mujeres	NI	Otro	Total	Hombres	Mujeres	NI	Otro	Total	Hombres	Mujeres	NI	Otro
<b>Total</b>	<b>2,312</b>	<b>1,449</b>	<b>863</b>	<b>3,230</b>	<b>2,139</b>	<b>1,091</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,244</b>	<b>1,886</b>	<b>1,180</b>	<b>2</b>	<b>176</b>	<b>4,528</b>	<b>2,896</b>	<b>1,325</b>	<b>103</b>	<b>204</b>	<b>1,557</b>	<b>824</b>	<b>693</b>	<b>40</b>	<b>179</b>
Homicidio	158	125	33	143	105	38	0	0	199	150	49	0	0	431	332	90	7	2	113	78	33	2	1
Feminicidio									0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Otros delitos que privan de la vida														145	96	45	4	0	0	0	0	0	0
Lesiones	683	435	248	899	633	266	0	0	817	535	282	0	0	994	653	322	15	4	456	235	214	7	0
Otros delitos que atentan contra la integridad corporal	76	34	42	121	50	71	0	0	217	74	141	0	2	49	10	39	0	0	51	12	38	1	0
Privación de la libertad	52	39	13	64	45	19	0	0	54	41	12	0	1	27	22	4	1	0	14	7	7	0	0
Tráfico de menores				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Robo de menor														3	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Rapto									5	0	5	0	0	132	113	17	2	0	0	0	0	0	0
Abuso sexual				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acoso sexual									0	0	0	0	0	21	7	13	1	0	0	0	0	0	0
Hostigamiento sexual									0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Violación	52	7	45	83	15	68	0	0	78	22	56	0	0	55	22	33	0	0	27	8	18	1	0
Violación equiparada				0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	89	38	50	1	0	14	4	9	1	0
Estupro														1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Incesto									0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	2		2	6	0	6	0	0	6	0	6	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0
Despojo	46	35	11	94	68	26	0	0	41	29	10	0	2	393	286	88	12	7	18	11	7	0	0
Violencia familiar	57	13	44	0	0	0	0	0	118	33	85	0	0	136	61	75	0	0	91	27	63	1	0
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar									0	0	0	0	0	25	10	14	1	0	52	25	27	0	0
Otros delitos contra la familia	31	15	16	10	5	5	0	0	12	5	7	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Corrupción de menores incapaces				3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Trata de personas				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	5	7	0	0	0	0	0	0	0
Violencia de género en todas sus modalidades									0	0	0	0	0	13	3	10	0	0	4	0	4	0	0
Otros delitos contra la sociedad	92	66	26	157	107	50	0	0	166	107	31	0	28	4	3	1	0	0	0	0	0	0	2

\*\*\*

De la información analizada *motu proprio*, el grupo de trabajo considera que en el estado de Zacatecas existe, como ya se mencionó, un contexto cultural, social e institucional complejo, que coloca a las mujeres en situación de vulnerabilidad, lo que contribuye a que se generen condiciones idóneas para producir y reproducir la violencia contra las mismas.

El grupo nota que las cifras de violencia familiar contra las mujeres en Zacatecas según la Endireh (2006 y 2011), posicionan a este estado por encima de la media nacional. Asimismo, se observa que la violencia en mujeres casadas o unidas ha aumentado de 2006 a 2011. De conformidad con la Endireh, la violencia patrimonial es la más frecuente, sin embargo, según las bases de datos del Sector Salud se identificó que la violencia física es la más frecuente en la entidad, tanto en el ámbito familiar como no familiar.

Del total de atenciones registradas por el Sector Salud, en el periodo comprendido del año 2010 al 2014, la proporción de casos correspondientes a violencia familiar y no familiar en Zacatecas están ligeramente abajo del promedio nacional, a partir de los datos analizados anteriormente. Llama la atención que los municipios de Pánuco y Pinos no registran ninguna atención.

La violencia familiar, representa el 53.4% de los casos, con una proporción mucho mayor a la nacional (18.5%). La violencia no familiar es mayor también en Zacatecas: 4.1% contra 3.2% en el total nacional. La violencia auto infligida es menos frecuente que en el conjunto del país (0.4% contra 0.9%). No hay registro de atenciones por trata de personas en Zacatecas

Por otra parte, en el estado de Zacatecas existe una tendencia creciente de los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia. Sin embargo, la tasa en relación con la población de mujeres es ligeramente decreciente.

Igualmente, el grupo considera necesario que la entidad realice mayores esfuerzos para contar con estadísticas confiables, principalmente al momento de registrar los casos, lo que permitiría contar con un diagnóstico preciso del problema en Zacatecas.

Sin perjuicio de lo anterior, llama la atención la diferencia que se percibe entre el porcentaje de las mujeres que, conforme a las estimaciones de la Endireh, sufren violencia y aquéllas registradas por las instancias que atienden a mujeres víctimas de violencia. Por ello, este grupo de trabajo considera que el gobierno de Zacatecas debe realizar acciones adicionales en la prevención de la violencia familiar y comunitaria, así como en la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

## **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 de la CPEUM, las leyes y los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer significa discriminar y negar su derecho a la igual protección de la

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

### 1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Implica así, “una noción de restricción al ejercicio del poder estatal”<sup>33</sup>. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios, la culpabilización de las víctimas o la invisibilización de la violencia de género.

Sobre este punto, esta obligación requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres para incorporar una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres que permita a las servidoras y servidores públicos tratar a las mujeres con el respeto debido a sus derechos como víctimas, de ser el caso, pero sobre todo como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos<sup>34</sup>.

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 hombres<sup>35</sup>.

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

Respecto a esta obligación, las solicitantes manifestaron que en el estado de Zacatecas una de las razones por las cuales las mujeres víctimas de violencia se resisten a denunciar o desisten de los procesos que inician, es debido a la falta de capacitación y sensibilización del funcionariado de los ministerios públicos o de los juzgados.

En ese sentido, indicaron que las autoridades públicas tienen prejuicios respecto de las mujeres víctimas de violencia, reproducen estereotipos y, a menudo, desestiman la gravedad de la violencia

---

ley. Véase 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.

<sup>33</sup> Véase 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.

<sup>34</sup> *Ibidem*, párr. 236.

<sup>35</sup> Véase 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.

de las cuales son víctimas.

Por su parte, el estado de Zacatecas informó que se han impulsado diversas acciones de capacitación en materia de violencia contra las mujeres, derechos humanos, perspectiva e igualdad género y atención a víctimas, las cuales han sido dirigidas al personal de instituciones de atención, procuración e impartición de justicia, como: juezas, jueces, magistradas, magistrados, personal de las agencias del ministerio público, titulares de las instancias municipales de las mujeres, personal de la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud y del personal de la SEMUJER.

Al respecto, el grupo de trabajo reconoce la labor realizada por el estado en temas de capacitación, en particular por parte de la Secretaría de la Mujeres. A través de las visitas *in situ*, el grupo de trabajo pudo observar que algunas de estas acciones han tenido un impacto adecuado en servidoras y servidores públicos de ciertas áreas de la Secretaría de Seguridad, Secretaría de Salud, el DIF y la Procuraduría. Sin embargo, se identificó también que dichas capacitaciones no han cubierto la totalidad del personal encargado de la atención a la violencia contra las mujeres, además se observó que las capacitaciones recibidas, en algunas instancias no inciden de manera significativa en el desempeño de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

Particularmente, se observó en la mayoría de los municipios que algunas de las y los servidores públicos reproducen estereotipos que contribuyen a la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el estado. En los casos de violencia familiar, existe una manera de ver a las mujeres prejuiciosamente, pues cuando solicitan la intervención de una instancia, éstas incentivan a la conciliación. Estas situaciones se visibilizaron en Jalpa, Jerez, Pinos y Sombrerete.

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

Por su parte, en Fresnillo si bien se observa interés por parte de algunas de las autoridades entrevistadas en los casos de violencia contra las mujeres, pues señalaron que por su propia cuenta han estudiado el tema, refirieron no contar con capacitación especializada.

Por lo que se refiere a la capacitación del personal de salud, de la información remitida por el estado se reportan datos donde se han impartido un número significativo de cursos en el sector salud de capacitación y talleres encaminados al conocimiento de la NOM-046, prevención y atención de la violencia contra las mujeres y en temas de derechos humanos con perspectiva de género.

Sin embargo, el grupo de trabajo en las visitas pudo observar que en el sector salud algunas de las personas entrevistadas no tenían conocimiento de la existencia de la NOM-046 y algunas otras no conocían la metodología para la detección de la violencia, o bien para aplicar el protocolo a seguir en estos casos. Por ello, el grupo considera indispensable el fortalecimiento de la capacitación, monitoreo y evaluación de la misma para el personal de salud, ya que la asistencia otorgada a las mujeres constituye un aspecto fundamental en la prevención de la violencia. Esta situación refleja el incumplimiento de la NOM-046.

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

contra de las mujeres en el estado.

En este sentido, considera indispensable que la capacitación que se imparta a las y los servidores públicos sea focalizada a las funciones particulares de atención a mujeres víctimas de violencia que se realizan en las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como generar mecanismos de evaluación del desempeño, a fin de garantizar que la capacitación que se imparte cumpla con su objetivo.

Al respecto, el grupo de trabajo destaca que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación en sí misma, pero al ser cometida por autoridades estatales implica una violación a los derechos humanos de las mujeres. A consideración del grupo de trabajo, esta situación constituye violencia institucional e implica un incumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres y compromete el ejercicio efectivo de los mismos, específicamente, el derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia.

El grupo de trabajo considera que para dar cumplimiento a esta obligación se requieren mecanismos de instrumentación y evaluación, ejecutables por los tres poderes y los municipios, que permitan la efectiva transversalización de la perspectiva de género de manera visible, efectiva y coordinada, en todos los programas, acciones y políticas públicas. También, es importante señalar que el Centro de Justicia para las Mujeres por su jurisdicción sólo atiende a usuarias de seis municipios, lo que preocupa al grupo de trabajo ya que dejan fuera de la atención especializada al resto de mujeres del estado de Zacatecas.

A partir de lo expuesto con anterioridad, el grupo de trabajo considera que algunas de las autoridades del estado en sus distintos niveles de gobierno, no han cumplido adecuadamente con su deber de respetar los derechos humanos de las mujeres que se encuentran bajo su jurisdicción; lo cual podría tener serias consecuencias respecto de la obligación de garantizar otros derechos, así como limitar la posibilidad del estado de cumplir con sus deberes de procuración e impartición de justicia.

## **2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres**

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, que todas las estructuras, a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos<sup>36</sup>.

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 mujeres<sup>37</sup>. El grupo de trabajo interpreta esta referencia a una resolución internacional como la necesidad de una transformación estructural, así como la asunción plena del Estado de tal obligación.

De este modo, se requiere la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren<sup>38</sup>. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez 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.

<sup>37</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *op. cit.*, párrs. 166 y 167.

<sup>38</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.

<sup>39</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr. 17.

Como consecuencia de esta obligación, el estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones correspondientes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación<sup>40</sup>.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará a continuación las obligaciones específicas del estado de Zacatecas y de las autoridades municipales de Calera, Fresnillo, Guadalupe, Jerez, Jalpa, Juan Aldama, Ojocaliente, Pánuco, Pinos, Sombrerete y Zacatecas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizarlos.

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

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres.<sup>41</sup> Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia contra las mujeres.<sup>42</sup> En este sentido, ésta es una obligación de medios y de comportamiento por parte del Estado.

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la Convención Belém do Pará la cual establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan.<sup>43</sup>

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia.<sup>44</sup>

Por lo tanto, el órgano del estado encargado de garantizar el ejercicio del derecho, obliga al conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, en este caso las mujeres, lo que significa que debe atender a la situación previa y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Su cumplimiento puede exigirse de inmediato o ser progresivo.

En este sentido, la solución que se adopte debe atender, además de casos específicos de violaciones a derechos humanos de las mujeres, el entorno político y social. Esto implica diseñar acciones para prevenir factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para dar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres.

Las solicitantes señalan, que el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (en adelante, Sistema Estatal), no ha sesionado en este año salvo una o

---

<sup>40</sup> Véase 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.

<sup>41</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, op. cit., párr. 175.

<sup>42</sup> Véase Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte, Alicia Elena (coords.), *Modelos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 264.

<sup>43</sup> Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase también ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

<sup>44</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, op. cit., párr. 258.

dos sesiones entre 2010 y 2016, y no hay evaluación de las acciones implementadas y mucho menos de los resultados obtenidos, por lo que no se cuentan con políticas articuladas para la prevención de la violencia.

Por su parte, el estado señaló, que el Sistema Estatal sesiona, de conformidad con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Zacatecas ordinariamente tres veces al año y de manera extraordinaria las que sean necesarias. Específicamente, el estado reporta que en 2016 se celebraron dos sesiones en las cuales se integró una comisión de feminicidio y se acordó la elaboración de un diagnóstico sobre violencia.

El grupo de trabajo observa que el Sistema Estatal sesionó únicamente dos veces durante el año 2016, lo cual resulta un incumplimiento a su legislación. En este tenor, el grupo desea recordar al estado la importancia de que dicho Sistema opere de manera periódica, sea presidido por el gobernador del estado, y en él se articule, coordine y dé seguimiento a la política pública estatal de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Igualmente, el grupo de trabajo considera que ha sido un acierto la conformación de la comisión de feminicidios, al estar integrada por diversas autoridades que desde sus ámbitos de competencia, pueden generar acciones de manera coordinada y dirigidas a la violencia contra las mujeres.

Del mismo modo, el estado informó que cuenta con un Modelo para la Igualdad de Género con Enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, mediante el cual se han constituido Comités de Igualdad en diversas dependencias, que buscan la transversalización de la perspectiva de género a través de la elaboración de políticas públicas y la asignación presupuestal. Además, señaló que cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 con perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, el estado señaló que en 2011 fue aprobado el Programa para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que no fue publicado. Sin embargo, se acordó realizar otro que se presentará en 2017, alineado a los instrumentos internacionales de derechos humanos, al Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 y al Estatal de 2017-2021. El grupo de trabajo exhorta al gobierno del estado a elaborar y publicar, a la brevedad, su programa estatal de violencia, el cual resulta fundamental para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

De igual forma, la Secretaría de Salud reportó el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género, cuyo principal objetivo es el adecuado desarrollo de procesos reeducativos para que mujeres y hombres desarrollen nuevas habilidades y formas de comportamiento para relacionarse entre sí desde un plano de igualdad en la relación de pareja, el cual, cuenta con quince Centros y Servicios Especializados en la Atención y Prevención de la Violencia Familiar y de Género en las siete Jurisdicciones Sanitarias.

Adicionalmente, el estado reportó que se han llevado a cabo campañas de prevención de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia; mesas de armonización respecto de los derechos humanos de las mujeres; capacitaciones para la elaboración de planes municipales de desarrollo (lo que dio como resultado que 11 municipios incorporaran a sus planes perspectiva de género, de los 12 que se tenían como meta); campañas de prevención de la violencia en el noviazgo en Zacatecas, Fresnillo y Guadalupe a escuelas de nivel medio y, campañas y acciones de prevención sobre trabajo infantil, trata de personas, discriminación, tipos de violencias y masculinidades en 24 regiones educativas del Estado.

El grupo de trabajo valora esas acciones realizadas por el estado en la materia y lo invita a garantizar que dichas acciones se vean reflejadas a nivel municipal.

Por otro lado, la solicitante señala que el estado no cuenta con un Banco Estatal de Datos. Al respecto, el estado informó que reporta información de manera periódica al BANAVID, el cual operó desde 2012 a enero de 2016.

Al respecto, el grupo de trabajo observa la falta de un banco estatal de datos, conforme lo establecen los artículos 7, 23, 34 y 39 de la ley de acceso local, que permita recabar la información necesaria para identificar la dinámica de la violencia en la entidad: información relacionada con víctimas y victimarios, eventos de violencia, seguimiento del caso, desapariciones, medidas y órdenes de protección, mapas georreferenciados y reportes o datos estadísticos.

En este sentido, el grupo 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 precisas 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 violencia<sup>45</sup>.

Asimismo, refirieron las instancias de atención a las mujeres y de investigación de delitos contra las mujeres, que existe coordinación permanente con el Centro de Justicia para las Mujeres y con el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia; y con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; y en los casos en los que ha sido necesario, tienen el conocimiento y han canalizado a mujeres sus hijas e hijos al albergue perteneciente al DIF estatal.

De lo anterior, el grupo de trabajo considera que debe continuar implementándose el Modelo para la Igualdad de Género con Enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género en las instancias que aún están pendientes de incorporar los Comités de Igualdad, y con las evaluaciones previstas, a efecto de tener datos respecto al funcionamiento de estos. Insta a que se dé cumplimiento a los ejes que han sido establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y para que sea aplicado el recurso en la forma en que ha sido etiquetado y programado.

Asimismo, se reconoce que el estado cuenta con instancias de atención a las mujeres víctimas de violencia e institutos municipales de las mujeres, pero es necesario que se fortalezcan en cuanto a infraestructura, personal y presupuesto para su adecuado y oportuno funcionamiento, así como el fortalecimiento de las instancias encargadas de impartir justicia, del orden, seguridad y las investigadoras.

Es preciso señalar que la falta de una cultura de la denuncia enfrenta distintas causas, entre ellas el desconocimiento o falta de información con la que cuentan las mujeres<sup>46</sup>.

Por lo que se refiere al gasto público de los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres, en los últimos tres ejercicios, (COEPLA, 2017) el estado reportó el siguiente

---

<sup>45</sup>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.

<sup>46</sup>Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, CIDH, 2007, párrafo 199.

ejercicio presupuestal: i) en 2014, 12,137,936.00, de los cuales son 8,665,436.00 fue recurso federal y, 3,472,500.00 recurso estatal; ii) en 2015, 14,499,919.00 de los cuales, 8,808,495.00 fue recurso federal y, 5,601,424.00 fue recurso estatal; iii) en 2016, 10,540,263.92, de los cuales, 5,328,642.92 fue recurso federal y, 5,211,621.00 fue recurso estatal.

Al respecto, el grupo considera necesario que se fortalezcan en cuanto a infraestructura, personal y presupuesto las instancias municipales de las mujeres para su adecuado y oportuno funcionamiento<sup>47</sup>, así como las encargadas de impartir justicia, del orden y la seguridad, las investigadoras y las de atención a la violencia contra las mujeres.

Aunado a lo anterior, si bien las instancias encargadas de atender a mujeres que son víctimas de violencia, cuentan con nociones para una ruta de atención, es preciso no solo la implementación de mecanismos uniformes para atender a las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, sino que también se consideren los casos en los que exista reincidencia.

Además, es necesaria la implementación de procesos de contención para quienes realizan actividades dirigidas a las mujeres víctimas de violencia.

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

Por último, el grupo de trabajo exhorta al estado para que se fortalezca la coordinación entre las distintas instancias encargadas de atender a mujeres víctimas de violencia desde los distintos espacios y competencias, para lograr mejores resultados en materia de prevención, así como la coordinación Estatal con los municipios.

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

#### **b. Obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres**

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. En este contexto, la obligación de investigar de las autoridades del estado es un deber de medios, es decir, cuenta con el marco normativo y la infraestructura que soporta la utilización de todos los medios disponibles en el ámbito de sus competencias para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra con el propósito de identificar, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas<sup>48</sup>.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser de resultado, ha de ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa<sup>49</sup>. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

<sup>47</sup> Véase Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres, INMUJERES, 2005, pág. 14.

<sup>48</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, op. cit., párr. 177.

<sup>49</sup> Véase Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

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 se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, el deslinde de responsabilidades y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de las personas responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a la libertad personal en un contexto de violencia general en su contra<sup>50</sup>.

Las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades y capacidades necesarias para realizar su labor con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género a fin de evitar un sesgo en la investigación generado por estereotipos y discriminación de género. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de su salud física y mental, evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger su seguridad, privacidad e intimidad, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos<sup>51</sup>.

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 investigar 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 eficaces<sup>52</sup>.

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 mujeres<sup>53</sup>.

## **i. Femicidios y homicidios dolosos contra mujeres en el estado de Zacatecas**

La PGJEZ informó que de 2013 a 2017, se cometieron 146 homicidios contra mujeres en los municipios de Calera, Fresnillo, Guadalupe, Juan Aldama, Jerez, Pánuco, Río Grande Tlaltenango, Trancoso, Valparaíso, Veta Grande, Villanueva y Zacatecas,

De conformidad con los datos que proporcionó el gobierno del estado de Zacatecas, la mayor porción de los homicidios se manifestó en relación con la participación del crimen organizado, por lo que se desprende que la investigación por parte de la entidad federativa es limitada, pues se entiende que es materia de competencia federal.

El grupo de trabajo identifica como obstáculo para el cumplimiento de la obligación de investigar, tanto un mal diseño normativo como la falta de capacidad institucional para responder frente a la violencia de género, puesto que hay incluso falta de personal que atienda los casos que se han manifestado hasta ahora en la entidad. Ello, aunado a una centralización de las instituciones que atienden este fenómeno y a la situación cultural imperante en el estado que hace que la violencia contra la mujer se vea como una situación normalizada en la población (señalamientos de los organismos civiles entrevistados).

---

<sup>50</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*, párrs. 290 y 293.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párr. 455.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> Véase *ibid.*, párr. 454.

En lo que se refiere a las muertes consideradas feminicidios se mantuvieron prácticamente constantes de 2013 a 2015, pero hay un repunte en 2016, representando un 64.29% del total de los casos, tan sólo en ese año, tal como se ilustra en el cuadro siguiente:

**Tabla Homicidios dolosos y feminicidios en Zacatecas 2013-2017.**

AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Feminicidios	4	3	3	18	---	28
Porcentaje	14.29%	10.71%	10.71%	64.29%	---	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el estado en el cuestionario realizado por el grupo de trabajo.

En el 17.85% de los casos integrados como feminicidios, el agresor fue la pareja sentimental de las víctimas; y solo en seis de los 28 casos consumados y en dos de los siete relativos a tentativa, había una denuncia previa por agresiones, sin que se pueda determinar, con base en la información aportada por la entidad federativa, si había o no órdenes de protección a favor de las víctimas.

Pese a que los ministerios públicos entrevistados señalaron que conocen y solicitan las medidas de protección en casos de violencia, no se advierte que haya un seguimiento adecuado para garantizar la seguridad de las mismas, particularmente, porque en el estado solamente hay un albergue para atender casos de violencia contra la mujer, el cual se encuentra en la capital, lo que deja sin acceso al resto de la población que no vive cerca al albergue en mención.

Tampoco se advierte que exista eficacia en las medidas que reportó tener el estado como protección a las víctimas, tal es el caso de las rondillas por parte de la policía municipal, vigilancia en el domicilio y protección policial, prohibición de realizar conductas intimidatorias hacia la ofendida y rondines familiares.

Solamente se cuenta con el dato de cinco investigaciones en las que había una relación entre víctima y victimario, siendo cuatro los casos en los que el victimario tenía una relación de pareja y sólo uno en el que era hermano de la víctima, pero no se desprende en el resto de los casos investigados que ya se tenga conocimiento de la relación entre la víctima y el victimario, por lo que es indicativo de falta de trabajo de investigación.

Pese a que el estado informó haber realizado cursos de capacitación en temas de perspectiva de género y derechos humanos tanto en la PGJEZ como en el TSJ, de la visita *in situ* se observa que tanto los jueces como el MP, no cuentan con una uniformidad en las capacitaciones que han recibido en cuestiones relativas a derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género; hay disparidad en la capacitación que tienen en los distintos distritos judiciales, en donde se manifestó que hay casos en los que no hay actualización desde hace más de dos años.

Si bien es cierto, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas —en su mayoría—, reconocen que con la apertura del Centro de Justicia para las Mujeres se aumentó la capacidad técnica, sensibilidad y voluntad del estado para atender los casos de violencia hacia la mujer; consideran que esta actuación no se reproduce en el resto del estado en donde no opera el CJM, lo cual redundaría en un obstáculo para la garantía del derecho de acceso a la justicia.

Consecuentemente, conforme a lo observado por el grupo de trabajo, las condiciones de acceso a la justicia en la zona que comprende el Distrito Judicial de Zacatecas (Distrito 1) y los demás municipios del estado son muy diferentes en cuanto a instalaciones, capacitación y sensibilización del personal, cargas de trabajo, capital material y humano, con lo que la preocupación general de las

organizaciones civiles entrevistadas es que se amplíe la operación de este tipo de Centros a otros distritos judiciales.

En el marco de las visitas *in situ*, el grupo de trabajo observa que algunas de las autoridades entrevistadas reconocieron que no cuentan con el personal suficiente ni otro tipo de recursos para atender las denuncias que se presentan por violencia contra las mujeres y que los tiempos de espera son muy prolongados, por lo que en ocasiones las usuarias no alcanzan a cubrir las rutas de atención, ya que deben hacer esperas prolongadas que no son compatibles con el resto de actividades de su vida cotidiana, tales como el trabajo o el cuidado familiar.

Sin embargo, es preocupante que algunas de las instancias encargadas de la atención y procuración de justicia no cuenten con los recursos humanos, pues como se ha referido en líneas que anteceden, el personal no está debidamente capacitado en todos los casos ni cuenta con protocolos de atención integral, lo que a consideración del grupo de trabajo, incide en la calidad del servicio que se brinda a las mujeres víctimas de violencia.

También se observa que, de acuerdo a la información proporcionada por diversos centros de apoyo a las mujeres víctimas de violencia (CEPAVIF Y DIF municipales), así como por las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, hay resistencia por parte de los Agentes del MP para recibir las denuncias por violencia que van a presentar las víctimas y exigen demasiadas condiciones para comenzar a investigar. De lo anterior se desprende que hay omisiones graves en la obligación de investigar, pues se observó que incluso cuando se identifica la violencia en contra de la mujer, realizan procesos de conciliación sin llegar a notificar la denuncia a la autoridad investigadora.

El grupo de trabajo desea recalcar que tales deficiencias favorecen la impunidad de los delitos en contra de la mujer, y que ocasiones, estos casos pueden culminar en feminicidio. En este sentido, si la autoridad de primer contacto no reconoce u omite la conducta y no hace la denuncia correspondiente, el delito no se investiga, sanciona y, por supuesto, tampoco se consigue una reparación integral del daño.

Aunado a lo anterior, en la visita *in situ*, el grupo pudo notar que la autoridad niega la existencia de más casos de feminicidios e indica que las muertes violentas de las mujeres se deben, en su mayoría, a casos relacionadas con la delincuencia organizada, y que por lo tanto no los vinculan con cuestiones de género que permitan clasificar al hecho como tal.

Además, se observa que la alusión a que las víctimas estaban involucradas con la delincuencia organizada limita la óptima clasificación del feminicidio y restringe la identificación de las circunstancias del hecho que puedan permitir concluir que éste es resultado de una cuestión de género.

## **ii. Violencia contra las mujeres: lesiones, violencia familiar y violencia sexual (violación, abuso sexual y hostigamiento sexual)**

La incidencia de tipos penales como las lesiones, la violencia familiar y sexual en cualquiera de sus manifestaciones es indicativo de la grave violación que sufren en sus derechos las mujeres, que en los casos más extremos suelen preceder a la violencia feminicida, por lo que una atención en esta clase de delitos es sumamente relevante.

Se advirtió que en mayo de 2016 se modificó el Código Penal del Estado de Zacatecas en relación a los criterios para determinar las sanciones o penas (individualización de la pena y la emoción violenta), en materia de abuso sexual, acoso sexual, adulterio, discriminación, estupro, feminicidio,

homicidio cometido contra cónyuge, concubina o concubinario o cualquier otra relación de pareja permanente; hostigamiento sexual, incesto, incumplimiento del deber de proporcionar los alimentos y fraude familiar, rapto, violación y violación entre cónyuges y violencia familiar, cuyo propósito fundamental fue coadyuvar en el respeto de los derechos humanos de las mujeres, lo cual se entiende como una acción positiva por parte del estado.

No obstante, aún quedan importantes avances que realizar al respecto, ya que según se desprende de las visitas *in situ*, los encargados de la atención en áreas jurídicas no conocen estas reformas y por lo tanto no orientan a las víctimas para que realicen sus denuncias conforme a los avances legislativos que esto representa, pues en la mayoría de los casos de las entrevistas realizadas a estos profesionistas no refieren, por ejemplo, que realicen apoyo a víctimas para que denuncien por el incumplimiento de proporcionar alimentos y fraude familiar y otros tipos penales que aún desconocen.

**Tabla de delitos contra mujeres cometidos en el periodo 2013-2016**

Delito	Número de casos denunciados
Lesiones	101
Rapto	32
Desaparición de personas	101
Tortura	19
Violencia intrafamiliar	1,772
Hostigamiento sexual	19
Tentativa de violación	45
Trata de personas	11
Tentativa de homicidio	16
Estupro	41
Atentados contra la integridad de las personas	336
Violación	375

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el estado en el cuestionario realizado por el grupo de trabajo.

De estos datos, el grupo de trabajo desea destacar que no existe información clara sobre la judicialización de los asuntos que se han realizado, que la mayoría de estos delitos aún se encuentran en periodo de investigación y que incluso hay un recurrente número de abstenciones de investigación y de reserva, lo que es ilustrativo del rezago que implica y por lo tanto del perjuicio que reporta la impunidad que supone esta situación.

Es destacable que una de las principales problemáticas en materia de investigación y sanción de los delitos que atentan contra los derechos humanos de las mujeres, es precisamente la falta de profesionalización de las autoridades. De ello, el grupo de trabajo, desea referir que el Código Nacional de Procedimientos Penales advierte en el artículo 187 que los acuerdos reparatorios no proceden en materia de violencia familiar, es decir, que la mediación o la conciliación no es aplicable.

Asimismo, se recuerda que de acuerdo con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la figura del facilitador es la única facultada para llevar a cabo procesos de mediación y conciliación.

Por ello, el grupo de trabajo estima que existen omisiones graves en la etapa de la integración de investigaciones y de averiguaciones previas en el caso de asuntos tramitados bajo el sistema

tradicional o en su caso del nuevo Sistema de Justicia Penal, pues hay dilación en la judicialización de los asuntos y sobre todo para obtener la reparación del daño al que tienen derecho las víctimas, particularmente, de aquellos relacionados con delito de violencia familiar

Aunado a lo anterior, el grupo de trabajo observó en la visita *in situ* que, en las Agencias del MP hay desconocimiento sobre los procedimientos y acciones para llevar a cabo la activación y difusión de la Alerta Amber, como un mecanismo para la búsqueda y localización inmediata; pues en las entrevistas se refirió que sólo se pide una foto a las familias y se procede a tratar de localizar a las víctimas mediante patrullaje por parte de la policía, pero sin la aplicación de ningún protocolo en particular para la persecución de estos delitos, pese a que la PGJZ informó que se aplica el Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada, así como el Protocolo Nacional Alerta Amber México.

Ello, revela que existe una falta de celeridad y preparación en la actuación de las autoridades al momento de atender los reportes de desaparición.

El grupo de trabajo observó que la obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres no es debidamente cumplida por las autoridades del estado en atención a que hace falta la incorporación de protocolos en el marco jurídico, es necesario contar con personal profesionalizado y capacitado en aquellos delitos cometidos contra las mujeres con conocimientos en perspectiva de género y en derechos humanos y que tenga evaluación de los avances al respecto.

Dado que la averiguación previa o en su caso, la etapa de investigación, es un eje fundamental ya que los vicios que se generan durante la misma, se arrastran a lo largo de todo el procedimiento. La autoridad de primer contacto, los agentes auxiliares y el ministerio público deben ser capaces de adecuarse a las normas, protocolos y manuales vigentes a fin de fortalecer sus funciones y combatir la impunidad.

Por ello, el gobierno zacatecano debe llevar a cabo las acciones necesarias para lograr una profesionalización y mejora de todo el personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia, a las dependencias de atención y prevención de violencia familiar y de la mujer en lo particular.

Con respecto al Poder Judicial, es importante mencionar la necesidad de profesionalizar a jueces y operadores en materia de derechos humanos de las mujeres, perspectiva de género y órdenes de protección, dependientes del Tribunal Superior de Justicia.

Lo anterior, con el objeto de que cualquier servidor o servidora pública independientemente del nivel y orden de gobierno, cuente con las herramientas necesarias para detectar e identificar los delitos de violencia contra la mujer y otras conductas relacionadas con delitos de género y pueda dar parte a la autoridad encargada de investigarlos.

También, el grupo de trabajo exhorta a que se elaboren, implementen y difundan los protocolos de investigación para que sean de observancia y aplicación obligatoria, a fin de que comiencen a ser instrumentados.

En ese tenor, el grupo de trabajo considera importante conformar protocolos específicos en materia de investigación y persecución del delito de trata de personas, así como en cadena de custodia. Finalmente, se estima necesaria la evaluación periódica del personal de la Procuraduría, del Tribunal Superior de Justicia, de los DIF municipales y estatal y de los Centros de atención a la mujer, con el objeto de fomentar la profesionalización permanente.

### c. Obligación de sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

El estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles ya que, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres.<sup>54</sup>

La obligación de sancionar adecuadamente y con la debida diligencia los actos de violencia contra la mujer ha sido considerada generalmente por los Estados como la obligación de aprobar o modificar leyes y reforzar la capacidad y las competencias de la policía, los fiscales y los magistrados.<sup>55</sup>

La obligación de sanción del Estado implica además la sanción del personal que realiza irregularidades en el ejercicio de sus facultades. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la importancia de las actuaciones disciplinarias en aras de controlar la actuación de dichos funcionarios y servidores públicos, particularmente cuando las violaciones de derechos humanos responden a patrones generalizados y sistemáticos y otorga un importante valor simbólico al mensaje de reproche que puede significar la sanción respecto a las y los funcionarios públicos e integrantes de las fuerzas armadas tratándose de violencia contra la mujer<sup>56</sup>.

Las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer. Si se permite que personas responsables de graves irregularidades continúen en sus cargos, u ocupen posiciones de autoridad, se puede generar y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o incluso, se agraven<sup>57</sup>.

En cuanto a la obligación estatal de sancionar, el grupo de trabajo desea reiterar al estado de Zacatecas que está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>58</sup>.

Es importante advertir que el ejercicio de sancionar constituye una gran responsabilidad en donde se evalúa la privación del derecho a la libertad del acusado en función de una protección aún mayor. De ahí que la autoridad encargada de ello, deba encontrarse debidamente profesionalizada y capacitada para valorar las circunstancias de un hecho violatorio y determinar la medida más idónea que permita restablecer el orden quebrantado, sin violentar los principios fundamentales de los que el imputado también es titular.

En este sentido, no solamente se trata de imponer una sanción, sino que ésta debe estar mediada por conocimientos específicos en materia de derechos humanos, por un lado, y de perspectiva de género cuando se trata de juzgar actos violatorios que vulneran a las mujeres. La responsabilidad implica determinar la proporcionalidad de la pena, el resarcimiento del daño y la absolución del imputado cuando se valora que no existe hecho que perseguir, debe de ir aparejada con una conciencia general y específica de los principios protegidos por el Estado.

Así, en una sociedad donde la violación de los derechos humanos de las mujeres es sistémica y generalizada, resulta imperante que la obligación de sancionar tales actos, se entente de principios marcados por la perspectiva de género, a fin de restituir el daño causado a la víctima y proteger a

---

<sup>54</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, op. cit., párr. 454.

<sup>55</sup> ONU, Consejo Económico y Social. Comisión de derechos humanos. *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, YakinErtu rk. E/CN.4/2006/61. Adoptado en el 62o periodo de sesiones, 20 de enero de 2006.

<sup>56</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, op. cit.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Campo Algodonero, Op. Cit.*, párr.454.

todas las mujeres y niñas de la comunidad en condición de vulnerabilidad ante la posible repetición del acto violatorio.

Como se ha referido anteriormente, son 28 las carpetas de investigación que se encuentran abiertas por el delito de feminicidio en todo el estado, según los datos proporcionados por la PGJZ, de 2013 a febrero de 2017, mientras que los homicidios dolosos de mujeres en general son 146 y siete casos de tentativa en el mismo periodo, de los cuales, en el caso del delito consumado de feminicidio, sólo dos han concluido con sentencias condenatorias de 2015 y 2016 y, en el de tentativa, hay una sentencia condenatoria y una absolutoria. Los datos anteriores, son indicativos del rezago en que se encuentran las investigaciones, pues de los 35 casos en total, solamente hay cuatro casos terminados con sentencias a la fecha, lo que redundará en una falta de sanción en los delitos.

Las instancias especializadas en la atención a la violencia sexual contra las mujeres y la atención e investigación del delito de trata de personas, sólo tienen unidades de investigación en Zacatecas, Capital y una unidad en Fresnillo, especializada en la investigación de delitos contra la integridad sexual, lo que es ejemplo de la centralización de estas instancias, por lo que se debe urgir al gobierno estatal a modificar esta situación en beneficio de la investigación de este tipo de delitos de manera más generalizada en todo el territorio estatal.

Derivado de esos protocolos, el Tribunal indicó que desde 2013, se realizaron diversos diplomados sobre derechos humanos, perspectiva de género, feminicidio y violencia, los cuales estuvieron dirigidos a capacitar al personal del sistema judicial de la entidad federativa. A su vez, en 2016 se continuaron cursos y talleres en las mismas materias y se reconoce la obligación legal de seguir capacitando permanentemente a las y los servidores públicos del ámbito de impartición de justicia.

Es de destacar que las reservas de las investigaciones reportadas no reflejan una absolución del imputado, pero sí implica que no se está continuando con las pesquisas para dar con la persona responsable del ilícito, ya que se supone que de aparecer nuevos datos se reabre la investigación, siempre y cuando la acción penal no esté prescrita. En sí, esto advierte la imposibilidad de juzgar porque no se cuentan con suficientes elementos que permitan condenar.

El grupo de trabajo observó que no existe una relación directa o proporcional entre los datos aportados por la autoridad investigadora y la autoridad sancionadora, lo cual dificulta comprender el funcionamiento integral del sistema penal en Zacatecas. No obstante, y a partir de los datos del Tribunal de Justicia del Estado, se observaron omisiones graves en torno a la proporcionalidad de la pena en relación con los hechos sancionados, incluso en el caso de la reparación del daño, que en el caso de la única sanción por tentativa de feminicidio no se advierte se haya condenado a su pago. Ello, permite observar que la actividad sancionadora no está funcionando de acuerdo a los principios que la rigen.

En este sentido, el grupo de trabajo considera que las dos sentencias en materia de feminicidios, así como la única sentencia condenatoria referida en los casos de tentativa de feminicidio, son un indicador relevante sobre cómo funciona la impartición de justicia. No basta con sancionar para cumplir un mero formalismo, es menester impartir justicia a la víctima, reparar integralmente el daño causado y establecer un ejemplo claro a la comunidad con el objeto de que el acto violatorio no vuelva a repetirse, todo ello desde el marco que fija la ley.

Es por todo lo anterior que se exhorta a que el sistema sancionador del estado capacite y profesionalice a su funcionariado a fin de que éstos conozcan y apliquen los marcos referenciales sobre sus funciones, o de lo contrario hacerlos acreedores a las sanciones administrativas o penales que corresponden por el mal ejercicio de la función pública, pues la responsabilidad de sancionar implica valorar los derechos de los intervinientes del proceso.

A su vez, el grupo de trabajo exhorta a que el Estado fortalezca los vínculos de coordinación entre el aparato investigador y el sancionador. Ello, a fin de que no se observen como actividades aisladas e inconexas, sino como dos obligaciones distintas pero que en todo momento se vinculan en el combate a la impunidad.

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

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

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados<sup>59</sup>. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo<sup>60</sup>.

La primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido la importancia de reconocer las obligaciones que tienen las autoridades conforme al artículo primero constitucional al sostener que: “El estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos”<sup>61</sup>.

Esta protección debe realizarse de la manera más amplia y en consecuencia permitir la reparación integral del daño. Ante ello, el artículo 20, apartado A de la CPEUM señala en su fracción I, que el proceso penal tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños ocasionados por la comisión del delito se reparen. Por su parte, el apartado C, en su fracción IV, señala que las víctimas o el ofendido, tienen derecho a que se le repare el daño, imponiendo al MP la obligación de solicitarlo. El juzgador, en el supuesto de las sentencias condenatorias, no puede absolver al responsable de esta reparación.

En consecuencia, esta obligación implica la exigencia hacia los estados para que proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violentados ya que no se puede hablar de un resarcimiento del daño sino se cumple con la obligación de proporcionar recursos apropiados; los cuales se refieren a diferentes formas de reparación, como la indemnización monetaria, la restitución, la rehabilitación y el recurso de reposición; además de las medidas de satisfacción que comprenden las disculpas públicas, los memoriales públicos y las garantías de no repetición, cambios en las leyes y prácticas pertinentes; así como el sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de los derechos humanos de las mujeres<sup>62</sup>.

<sup>59</sup>Véase CEDAW, Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr. 32.

<sup>60</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, *op. cit.*, párr. 450.

<sup>61</sup> Véase Derechos humanos, Obligaciones constitucionales de las autoridades en la materia, tesis aislada. 10ª época; 1ª sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro ix, junio de 2012, tomo I, p. 257.

<sup>62</sup> Véase Naciones Unidas, “Proyecto de Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Recomendación General No. 28, CEDAW, 2010, Párr. 32.

La reparación del daño producido por el delito constituye un aspecto de gran importancia para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de feminicidio, puesto que la indemnización busca subsanar o compensar el daño patrimonial y/o moral producido en agravio de ellas. Como señaló la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de Naciones Unidas, dicha indemnización, desde una perspectiva de género, *“no puede limitarse a devolverlas a la situación en que se encontraban antes del caso concreto de violencia, sino procurar un potencial transformador. Ello supone que deben aspirar, en lo posible, a subvertir, que no a apuntalar, las preexistentes modalidades de subordinación estructural general, jerarquías de sexos, marginación sistemática e inequidades estructurales que posiblemente sean la raíz misma de la violencia sufrida por las mujeres antes, durante y después de los conflictos...”*<sup>63</sup>. Por ello, el grupo de trabajo considera que debe tenerse en consideración a la persona de la víctima, su visión y proyecto de vida a fin de establecer una justa reparación del daño producido.

El estado de Zacatecas reportó de manera formal 160 casos sobre los que se reparó el daño y 150 casos sobre los procesos penales que se siguen. Para el primer reporte, se desconoce el tipo de reparación sobre 50 casos y en dos sólo se menciona “Reparación” pero no se especifica cómo se realizó; en tanto que 22 fueron monetarios, 89 cumplen sentencias, y en 6 se canaliza a terapia psicológica, cabe destacar que salvo dos casos donde la reparación sólo consiste en terapia psicológica, los otros combinan sentencias o reparación económica; un pago de gastos médicos, un convenio reparatorio que no especifica a qué se refiere. En tanto que, las reparaciones reportadas para los 150 procesos penales, considera siete condenas con remuneración económica y 4 condenas, para los 139 casos restantes no se reporta reparación.

Tal y como sucede con la determinación de la pena, es obligación constitucional de los operadores judiciales fundamentar debidamente la determinación de la reparación, siendo que no basta que se citen sólo de manera enunciativa los preceptos penales correspondientes sin realizar una argumentación mínima de los criterios por los cuales arriba a un monto de indemnización concreto, debiéndose valorar siempre el proyecto de vida que se frustra así como el daño emergente y el lucro cesante con el ataque. Actuaciones como las mencionadas son preocupantes si se toma en cuenta el grave daño que se produce a la integridad física y/o psicológica de las mujeres víctimas sobrevivientes, así como contra los familiares cercanos de la víctima fallecida, sobre todo cuando estos dependen de ella o son menores de edad.

Por ejemplo, se entiende que el daño moral causado a los familiares, en el caso que la mujer tenga hijas o hijos menores de edad, también se extiende a ellos. A todo ello debe agregarse el daño patrimonial, entendiendo como el ingreso que el menor deja de percibir de la persona que le dio la vida y que en sí estaría representada en el apoyo que ha podido recibir para su manutención y formación personal. En consecuencia el monto correspondiente en la reparación debe ser aumentado, lo que bajo el principio de razonabilidad, prudencialmente corresponden a una cantidad por el proyecto de vida; tendrían que contemplar otra cantidad por daño moral; y otra por el daño patrimonial.

Ello resultaría una buena práctica de los operadores jurídicos, puesto que para determinar la reparación no sólo se toma en cuenta a las víctimas directas de las agresiones, sino también a las víctimas indirectas sobre las que recaen efectos nocivos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el sistema judicial constituye la primera línea de defensa a nivel nacional para la protección de los derechos y libertades individuales de las mujeres<sup>64</sup>. Por este motivo, una respuesta judicial idónea es indispensable para la

---

<sup>63</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 85.

<sup>64</sup> COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* Washington. Enero 2007.

plena garantía de los derechos de las mujeres mediante la aplicación de una sanción y reparación acorde al daño causado. Sin embargo, los diversos estudios realizados dan cuenta que la respuesta judicial ante casos de violencia contra las mujeres ha sido notablemente deficiente y no ha correspondido a la gravedad e incidencia del problema, lo cual se ve reflejado en un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento. Dicha situación perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres y refuerza el sentimiento y la sensación de inseguridad, así como la persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de la justicia.

El grupo de trabajo hace notar al estado la necesidad de considerar la reparación del daño, por lo que lo exhorta a realizar las acciones necesarias para garantizarla en todos los casos de violencia contra las mujeres, ya que es uno de los elementos indispensables para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos. Se debe garantizar los derechos a la vida, dignidad, integridad, libertad personal y de acceso a la justicia de las personas.

El grupo considera que toda conducta ilícita provoca una lesión jurídica que necesita ser reparada para evitar que el daño causado sea mayor, ya que donde hay una violación a los derechos humanos y no hay sanción, o existe un daño sin reparación el derecho entra en crisis. Además, se cuestiona su eficacia y se utilizan vías extrajudiciales para obtener la satisfacción de un derecho que no proveen las normas jurídicas. Por ello, la intervención del Estado es importante para que a través de éste se haga justicia desde una perspectiva de derechos humanos<sup>65</sup>.

Igualmente, el estado necesita instrumentar medidas de ayuda inmediata consistentes con el pago de gastos funerarios y panteón, traslado, transporte de víctimas indirectas a su lugar de residencia, alimentación, asesoría jurídica, atención psicológica, atención médica, así como protección y seguridad.

Cabe señalar que, el estado no proporcionó información sobre los aspectos que consideran para la definición de estos montos. El grupo de trabajo desea destacar que la reparación integral del daño producido por el delito constituye un aspecto de gran importancia para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de feminicidio, puesto que la indemnización busca subsanar o compensar el daño patrimonial y/o moral producido en agravio de ellas.

En conclusión, el grupo de trabajo no advierte elementos que den cuenta del cumplimiento por parte del estado de su obligación de reparar. Finalmente, el grupo de trabajo hace notar al estado la necesidad de considerar la reparación del daño como una reparación integral en los términos de la Ley General de Víctimas, por lo que lo exhorta a realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres, ya que es un elemento indispensable para el cumplimiento de su obligación de garantizar sus derechos humanos.

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

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el estado impida que autoridades o actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> García Ramírez, Sergio. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones", en: *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Un cuarto de siglo 1979-2004*. San José, Costa Rica, Corte IDH, 2005, pág. 7

<sup>66</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr.9

De acuerdo a la interpretación más reciente del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la obligación de proteger requiere que los Estados partes protejan a la mujer contra la discriminación de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres<sup>67</sup>.

Respecto al desarrollo de dicha obligación, cabe destacar que la Recomendación No. 12 del Comité estableció que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obligan a los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social. Frente a lo anterior, el Comité recomendó que los Estados Partes proporcionaran información sobre la legislación vigente para proteger a la mujer, así como los servicios que proporcionan en apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos.<sup>68</sup>

Posteriormente, el Comité recomendó a los estados que las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan oportunidades de capacitación y empleo, además de la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas. En igual sentido, exhortó a los estados parte a implementar todas las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre las que destacan: medidas de protección, tales como refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.<sup>69</sup>

En consonancia con lo anterior, el Comité ha determinado que los estados tienen la obligación de garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación cometida por las autoridades públicas, el poder judicial, las organizaciones, las empresas o los particulares, tanto en la esfera pública como en la privada<sup>70</sup>.

Finalmente, el Comité también ha insistido en la necesidad de regular a los agentes no estatales de conformidad con la obligación de proteger, de modo que los Estados actúen con la diligencia debida, lo que a su vez exige adoptar medidas constitucionales y legislativas, los Estados partes también deben prestar suficiente apoyo administrativo y financiero para la aplicación de la Convención.

Al respecto, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra Mujer establece en su artículo 4º que los estados deben elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer, teniendo en cuenta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer.

Dentro del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, el artículo 7 de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belem Do Para" establece como deber de los estados la adopción de medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de perpetuar cualquier forma de agresión que atente contra la vida, integridad o propiedad de la mujer. De igual forma, la Convención exhorta a tomar

---

<sup>67</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2010.

<sup>68</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 12*, Octavo período de sesiones, 1989.

<sup>69</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer *Recomendación General N° 19*, Undécimo período de sesiones, 1992, disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>>.

<sup>70</sup> Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Observación: CEDAW-GR-28 Proyecto de RG. Sobre el artículo 2 de la CEDAW, Párr. 17.

todas las medidas apropiadas para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; además de establecer procedimientos legales que incluyan medidas de protección.

Por su parte, el estado mexicano en el artículo 27 de la Ley General de Acceso establece las órdenes de protección como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés de la víctima, fundamentalmente precautorias y cautelares, las cuales podrán ser de emergencia, preventivas y de naturaleza civil. Deberán otorgarse por la autoridad competente, dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Las órdenes de protección tienen como objetivo garantizar temporalmente la seguridad e integridad física y psicológica de las mujeres víctimas de violencia, éstas se encuentran fundamentalmente establecidas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El estado reporta que, a raíz de la creación del Centro de Justicia para las Mujeres de Zacatecas se destaca por establecer medidas de protección adecuadas, necesarias y suficientes para salvaguardar la integridad física de las mujeres que lo requieran.

En lo respectivo a la implementación de medidas de protección, del total de delitos de homicidio cometidos contra mujeres, el estado reportó la realización de las siguientes medidas en cuanto al tipo penal se presentó en grado de tentativa:

#### Medidas de protección implementadas

Fecha inicio	Delito	Folio completo	Medida de protección	Calidad	Sexo
17/01/2014	Tentativa de homicidio	2/2014-1	Se mandaron rondines por parte de la policía municipal	Víctima	Femenino
13/09/2015	Feminicidio	5571/2015-9	Protección a las víctimas (rondines)	Víctima	Femenino
31/05/2016	Tentativa de feminicidio	3061/2016-5	Vigilancia en el domicilio y protección policial	Víctima	Femenino
11/07/2016	Tentativa de feminicidio	160/2016-7	Prohibición de realizar conductas intimidatorias hacia la ofendida	Víctima	Femenino
21/08/2016	Feminicidio	19/2016-8	Rondines a la familia	Víctima	Femenino
23/09/2016	Feminicidio	21/2016-9	Vigilancia en el domicilio de la víctima y protección policial a la víctima	Víctima	Femenino
9/13/2015	Feminicidio	5571/2015-9	Protección a las víctimas (rondines)	Víctima	Femenino
5/31/2016	Tentativa de feminicidio	3061/2016-5	Vigilancia en el domicilio y protección policial	Víctima	Femenino
7/11/2016	Tentativa de feminicidio	160/2016-7	Prohibición de realizar conductas intimidatorias hacia la ofendida	Víctima	Femenino
21/08/2016	Feminicidio	19/2016-8	Rondines a la familia	Víctima	Femenino
9/23/2016	Feminicidio	21/2016-9	Vigilancia en el domicilio de la víctima y protección policial a la víctima	Víctima	Femenino

De lo anterior se desprende que del 2013 al 2017 se han ejecutado once órdenes de protección en materia de los delitos de homicidio doloso contra mujeres y feminicidio. Tales órdenes han consistido únicamente en la vigilancia del domicilio.

El grupo de trabajo reconoce avances en materia de perspectiva de género, pero también enfatiza que en los últimos años la violencia feminicida ha repuntado, según datos remitidos por el estado. Uno de los síntomas más evidentes de ello, fue el incremento en materia de violencia hacia las mujeres. Al respecto, las OSC señalaron que el sensor de ese repunte son los medios de comunicación, a la par de su propio trabajo con las mujeres violentadas.

En el marco de la protección de los derechos humanos de las mujeres, el estado reportó que provee de una amplia gama de acciones que se dirigen al interior de las diferentes secretarías de gobierno en materia de género, a través de la implementación de acciones específicas en el Plan Estatal de Desarrollo, por ejemplo, la modernización y actualización en la impartición de justicia. De ahí se desprende la reforma penal que entró en vigor en 2012, la creación del Centro de Justicia para las Mujeres, la distinción entre las funciones del DIF y los Institutos para la Mujer, así como la creación de la SEMUJER.

Dentro de estas acciones, se encuentra la creación de una unidad de atención especial para la violencia contra las mujeres en el municipio de Guadalupe y la capacitación del personal que está a cargo de la misma.

También reportó la implementación de protocolos de atención en el C4 para las mujeres violentadas que solicitan auxilio, específicamente, para quienes reciben llamadas en el 911.

En los casos de feminicidio sólo existe un proyecto de Protocolo de investigación para este delito en el estado de Zacatecas, el cual refiere las siguientes medidas de protección: i) rondines por parte de la policía municipal; ii) vigilancia en el domicilio y protección policial; iii) prohibición de realizar conductas intimidatorias hacia la ofendida; y, iv) rondines a la familia. La protección a las mujeres violentadas se observa en la prohibición del uso de métodos de conciliación, mediación, suspensión de juicio a prueba, aplicación del criterio de oportunidad, conmutación de penas u otros que se orienten a resolver extrajudicialmente los casos de violencia. De tal manera que, en el ámbito formal el estado presenta elementos que garantizan el acceso a un proceso que pueda castigar efectivamente la violencia.

A partir de la información de la visita *in situ* se observaron obstáculos claros para garantizar la protección a las mujeres frente a cualquier forma de violencia. El primero de ellos es el desconocimiento interno en instituciones de salud, de impartición de justicia y del DIF para informar, tratar y canalizar a las mujeres que han sido violentadas y recurren a esas instancias. Derivado de ello, las mujeres en muchos casos son canalizadas a instancias que no reconocen tener facultad inmediata para atenderlas y las regresan al lugar del que proceden o las recalifican a otras instancias, sin que esto garantice que sean atendidas.

De igual forma, el grupo de trabajo observó que los horarios de atención a las mujeres no son permanentes, de tal manera que, si una mujer se acerca a denunciar cualquier caso de violencia, no podrá hacerlo si se encuentra fuera del horario de atención.

Un segundo elemento es la centralización de la mayor parte de las instancias que atienden a las mujeres violentadas, esto implica que ellas, en la mayoría de los casos, tienen que desplazarse grandes distancias para entablar una demanda, denunciar o buscar apoyo de las autoridades competentes. Los desplazamientos, implican tiempo, costo y, en ocasiones, experimentan la canalización y recalificación de una instancia a otra.

La información de las acciones que cada instancia tiene sobre el tratamiento a las mujeres violentadas no es clara para las usuarias, de tal forma que ellas acuden de manera intuitiva a las instituciones que creen o consideran pertinentes. Una vez ahí, las instituciones se deslindan y, en buena parte de los casos no cuentan con el apoyo para ser dirigidas al lugar correspondiente.

El grupo de trabajo observó que el personal tiene carencias considerables en el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres y de la perspectiva de género, lo cual acentúa un trato adverso para ellas, de ahí que, aun cuando el estado reporta procesos de capacitación, no hay elementos para evaluar el efecto de la capacitación en ellos.

La protección no está garantizada debido a desconocimientos en el personal en varios aspectos: i) respecto de sus atribuciones y funciones en específico; ii) del marco general normativo en la materia; iii) falta de sensibilización en perspectiva de género; y, iv) una carente coordinación interinstitucional.

Por otra parte, también se observó que la protección a las mujeres, una vez que están en el resguardo de las instituciones del estado, es frágil pues no hay formas claras de entablar procedimientos de atención, canalización, protección o resguardo que les permitan hacer frente a la violencia que viven.

Otro elemento que se observó, es la forma en que se refiere la labor de los Ministerios Públicos como instancias a cargo de los procedimientos para iniciar procesos penales. Al margen de lo que reporta el estado, las entrevistas a las OSC expresaron una revictimización a las mujeres, abandono, desconocimiento para su tratamiento y canalización, así como negligencia para tomar declaraciones, actas, o cualquier elemento vinculado con los procedimientos para penalizar y frenar la violencia. En las visitas *in situ*, el grupo de trabajo constató ciertas omisiones ya que, en algunas instituciones mencionaron que los MP de los municipios de Guadalupe, de Jerez y de Jalpa no atendían a las mujeres.

Si bien es cierto que los mecanismos de protección están reconocidos en el estado de Zacatecas la incidencia real que tienen es limitada, tanto por el desconocimiento de las mujeres que los requieren, como por omisiones o errores en los procedimientos para su solicitud y ejecución.

La protección a los derechos se ve amenazada porque no hay espacios suficientes para albergar a las mujeres y a sus hijas e hijos cuando así lo requieren, hay falta de espacios para mujeres, mismas que se ve acompañada de la carencia de personal para su correcto funcionamiento, así como de acciones vinculadas para revertir de manera estructural la vivencia de la violencia hacia las mujeres. Uno de los factores que contribuye a ello, es la falta de recursos económicos que permita el funcionamiento de los mismos y la falta de personal capacitado para trabajar en ellos.

Aspecto fundamental en las debilidades institucionales anteriormente señaladas, es la forma y tiempo como se asignan los recursos federales para la protección de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia; se observó una falta de estrategia para articular los recursos estatales y municipales en los programas destinados para ello. En este sentido, por tres meses, quienes son contratados para la defensoría de las mujeres violentadas no cuentan con los recursos para operar y trabajar de manera permanente en el municipio.

Resulta prioritario que el gobierno del estado pueda coordinarse internamente con los municipios y los institutos de la Mujer para mantener activos aquellos programas que trabajan con el recurso de la federación a partir del PAIMEF. En esta misma dirección, una constante que se refirió fue la falta de presupuesto suficiente para crear y mantener proyectos de largo plazo que capaciten a las propias mujeres para conocer, ejercer y garantizar la protección de sus derechos.

De la información presentada por el estado en materia de órdenes de protección se observa que existe un desconocimiento generalizado en torno a éstas, como ejemplo de lo anterior, se constató que la PGJ entregó información en materia de cadena de custodia (preservación del lugar de los hechos) como si éstas se trataran de medidas de protección de las víctimas o sus familiares.

A su vez, cuando se revisaron las órdenes de protección implementadas por el DIF se observó que no hay conocimiento real del concepto, ni de las medidas; en la información proporcionada se consideran cómo órdenes de protección: exhortar al imputado, enviar a las mujeres a terapia psicológica y visitas domiciliarias del DIF. Del total de los casos reportados, donde se tomaron medidas de precaución, las acciones específicas son separación del cónyuge del domicilio, envío a

prisión del agresor, o bien, rondines de vigilancia al domicilio, así como prohibición al agresor de acercarse al domicilio. En la mayoría de los casos tales medidas no fueron implementadas.

Como consecuencia de las visitas *in situ* realizadas, se observó que el estado de Zacatecas cuenta únicamente con un albergue para atender, recibir y proteger a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijas e hijos, lo cual representa una complicación debido a los problemas económicos y de traslado que puedan generarle a las mujeres y a su familia. Ante esta situación, el grupo tuvo conocimiento de que las autoridades y las personas integrantes de las OSC se encargan de buscar redes de apoyo que puedan alojar a las mujeres, a sus hijas e hijos.

En algunos municipios incluso se desconoce la existencia de este albergue, así como de los procedimientos para ingresar a él. Aquellas autoridades y representantes de las OSC que dijeron tener conocimiento de la existencia del albergue también refirieron que los trámites para ingresar son muy complicados, y que en algunos casos la persona generadora de violencia tiene conocimiento de su ubicación, lo cual pone en riesgo a todas las personas que se encuentran en el mismo.

En este sentido, resulta evidente la necesidad de que cada municipio cuente con sus propios albergues, así como refugios regionales conforme a la demanda del estado. Además se debe contar con la gestión de mecanismos para su regulación que permitan la evaluación de sus actividades; sin perjuicio del apoyo, supervisión o certificación a otros de carácter privado, para atender la problemática existente.

De conformidad con la información analizada, el grupo advierte que no existe un protocolo que pueda guiar a las autoridades encargadas de emitir las órdenes de protección que establece la Ley General de Acceso, lo que afecta su cumplimiento. Además, las y los servidores públicos que refieren conocer las órdenes de protección, generalmente no tienen claro quién, cuándo y cómo puede solicitarse, emitirse o ejecutarse.

En este sentido, resulta indispensable que se elaboren, publiquen y difundan los protocolos correspondientes para garantizar su adecuada instrumentación, así como capacitar y profesionalizar en la materia a las y los servidores públicos encargados de su emisión e implementación. En particular, es necesario contar con un mecanismo de monitoreo, 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, 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 creen mecanismos de seguimiento de las órdenes de protección emitidas e implementadas en cada uno de los casos.

El grupo de trabajo, reitera que la no adopción de medidas de protección para garantizar la integridad física y psíquica de las mujeres y su adecuada ejecución, representan 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.

#### **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 dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos, bajo los principios

de igualdad y no discriminación<sup>71</sup>. "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 derechos"<sup>72</sup>.

Esta obligación requiere que el Estado de cumplimiento a diversos compromisos nacionales e internacionales en la materia. Entre ellos, que las mujeres conozcan sus derechos y tengan acceso al ejercicio de los mismos, así como a los mecanismos e instancias para su defensa, a los recursos jurídicos que las protegen y asisten en caso de ser víctimas de violencia. Conlleva, además la exigencia para el Estado mexicano y para sus instituciones de garantizar el empoderamiento de las mujeres desde y para el ejercicio de sus derechos. Lo cual también implica que las personas encargadas de las instancias de la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, cuenten con las herramientas teóricas y metodológicas necesarias para que en el desempeño de sus funciones atiendan a la perspectiva de género, a un enfoque intercultural y de derechos humanos.

Cumplir con esta obligación incluye además, lograr sensibilizar a mujeres y a hombres respecto de que la violencia es producto cultural y social, que no es natural y por tanto, es susceptible de modificarse para permitir condiciones de vida dignas. Promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas contempla la difusión de mensajes a través de campañas en los medios de comunicación que modifiquen estereotipos de género y prejuicios sociales, que validan y legitiman situaciones de desigualdad, inequidad e injusticia social.

Para que el Estado cumpla con la observancia de esta obligación, las políticas públicas dirigidas a las estrategias de comunicación social tienen que lograr transversalizar la perspectiva de género y el enfoque de los derechos humanos de las mujeres, con la finalidad de que las actividades de promoción y difusión de los mensajes a través de las campañas en los diversos medios de comunicación, estén diseñadas a partir del contexto específico del Estado, de las características y necesidades de la sociedad y en particular, de la especificidad de la población femenina que enfrenta hechos de violencia, es decir, se deben crear estrategias y acciones de sensibilización que contribuyan a la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Respecto a esta obligación, la organización solicitante manifestó que en el estado de Zacatecas existe poco conocimiento sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres y que la información que brindan las instituciones se limita a cuestiones de violencia familiar y de pareja.

Adicionalmente, la organización solicitante declaró que en la entidad son muy populares las expresiones musicales que promueven y celebran la violencia contra las mujeres y que el mismo estado reproduce estos mensajes toda vez que algunos grupos y cantantes que transmiten estos contenidos, han sido contratados para su participación en ferias regionales bajo el argumento de recreación de la población. Señalan en específico el caso de Gerardo Ortiz -cuyo video musical en el que prende fuego a su pareja fue retirado de circulación- quien fue contratado por el gobierno municipal de Fresnillo para celebrar la Feria Regional. Dos meses después, se perpetró el feminicidio de Claudia N., quien fue quemada viva con 8 meses de embarazo por su hermano.

---

<sup>71</sup>Véase Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

<sup>72</sup>Véase Serrano, Sandra, "Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos" en Ferrer Mac-GregorPoisot, Eduardo et al. (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

En este sentido, la organización solicitante argumentó que existe una reproducción de estereotipos de género presentes en los espacios públicos y privados de la entidad reforzados desde el mismo estado, situación que hace necesaria la implementación de estrategias de comunicación que sensibilicen a la población y combatan la violencia contra las mujeres.

En concordancia con lo anterior, las OSCs entrevistadas por el grupo de trabajo señalaron que los esfuerzos en materia de promoción provienen únicamente de la SEMUJER y que pese a los esfuerzos de la instancia, no existe evaluación de los resultados de las mismas ni campañas adicionales ejecutadas por otras dependencias. Además de lo anterior, las organizaciones manifestaron que la mayor parte de las acciones de promoción se situaron en el marco del 25 de noviembre.

Fuera de las acciones realizadas por la SEMUJER, las organizaciones refirieron una campaña contra la violencia ejercida contra las mujeres a través de pintas de bardas con mensajes alusivos y señalaron que la campaña más importante del estado en materia de combate a la violencia que lleva por nombre “no te involucres con el crimen organizado”, incluye aspectos de violencia en general sin brindar particular atención a la violencia contra las mujeres. Finalmente, las organizaciones entrevistadas coincidieron en señalar que existe un total desconocimiento de los derechos de las mujeres así como de los mecanismos de defensa con los que cuentan en las zonas alejadas de la capital.

Por su parte, el gobierno del estado de Zacatecas reportó la existencia de campañas de difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia llevadas a cabo por la SEMUJER, la Secretaría de Educación de Zacatecas (en adelante, SEDUZAC) y por la Comisión de Derechos Humanos local (en adelante, CDHEZ)

SEMUJER reportó que la campaña de pinta de bardas para denunciar la violencia contra las mujeres se llevó a cabo en el año 2010, mientras que en el año 2011 se emitió folletería para la prevención de la violencia contra las mujeres y en 2013 se realizaron *spots* en radio y televisión informando sobre los tipos de violencia contra las mujeres.

Asimismo, la instancia detalló las actividades llevadas a cabo durante el mes de noviembre de 2016, las cuales incluyeron ciclos de cine, capacitaciones y mesas de trabajo. Adicionalmente, SEMUJER reportó la realización de una campaña de prevención de violencia en el noviazgo en planteles educativos de los municipios de Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo. Esta dependencia también señaló que llevó a cabo una campaña informativa a través de trípticos sobre los Centros de Atención de la Violencia contra las Mujeres, Violencia Feminicida y Vida Libre de Violencia. Ambas acciones fueron realizadas en el año 2016.

Por su parte, SEDUZAC reportó la emisión de folletos y carteles para la prevención y detección de la violencia en el marco del 8 de marzo y agregó que desde el mes de mayo del 2015, emite una convocatoria de elaboración de cartel sobre embarazo adolescente y violencia en el noviazgo (no se señaló la periodicidad de la convocatoria). Adicional a lo anterior, la instancia reportó la realización de campañas y acciones contra la discriminación de género así como la difusión de información sobre los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres. Asimismo, mencionó que se llevan a cabo campañas de educación integral en sexualidad y masculinidades. La instancia precisó que estas acciones se llevan a cabo en las 24 regiones educativas del estado, sin embargo, no se remitieron los contenidos de las campañas o información que detalle el número de campañas llevadas a cabo.

Por lo que toca a la CDHEZ, la instancia reportó que cuenta con una campaña contra la trata de personas desde el año 2016, la cual consiste en la difusión de posters, videos, trípticos así como acciones de promoción de la denuncia de este delito; cabe agregar que no se reportó evidencia de la implementación de esta campaña, sus contenidos y alcances.

Por último, el estado informó que se realizan ferias informativas para difundir los servicios que se brindan por cada institución, así como asesoría personalizada en temas relativos al cuidado de la salud, derechos humanos y vida libre de violencia. En este punto el estado señaló que estas ferias se llevan a cabo en los 58 municipios de la entidad, sin embargo, no se informó sobre la periodicidad de las mismas o su alcance,

En lo que respecta a programas de tratamiento a agresores, informó que la Secretaría de Salud cuenta con el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar del cual se desprende la Intervención en Reeducción para Hombres en caso de Violencia de Pareja, misma que se implementa desde el año 2009 y en la cual se ejecutan procesos reeducativos a los agresores para combatir prejuicios y estereotipos que subordinan a las mujeres.

En relación a las acciones implementadas para la eliminación de estereotipos, el estado reportó el uso de lenguaje incluyente en documentos, informes y en la comunicación del personal de algunas instancias. Asimismo, señaló que durante 2016 en el marco de la segunda sesión del Sistema Estatal, se acordó la realización de diversas acciones interinstitucionales que incluyen estrategias de educación y comunicación dirigidas a la eliminación de estereotipos así como campañas de difusión sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Aunque el grupo de trabajo reconoce las acciones de promoción que el estado describió en su informe, se observa que son insuficientes considerando el contexto de violencia contra las mujeres que caracteriza a la entidad. Además de lo anterior, se observa que la mayoría de estas acciones provienen de SEMUJER o se realizan en el marco del 8 de marzo y el 25 de noviembre, además de que no se señalan aspectos que den cuenta de una estrategia de comunicación social uniforme contra la violencia de género o la difusión de mensajes de promoción a los derechos humanos de las mujeres en medios de comunicación.

En lo que respecta a las actividades de promoción de los derechos humanos de las mujeres al interior de las instituciones del gobierno del estado, en las visitas *in situ* se observó que muchas de ellas juzgados, ministerios públicos, hospitales, entre otros, no cuentan con carteles, trípticos u otro medio que brinde a la población usuaria, así como a las/los servidoras/es públicas/os información sobre los derechos humanos de las mujeres. Es por ello que el grupo de trabajo considera que es importante diseñar e implementar campañas de difusión integrales e interinstitucionales, con la finalidad de promover una cultura de respeto a los derechos humanos con perspectiva de género.

En términos del personal que trabaja en los institutos de la mujer, se encontró que hay integrantes que tienen introyectado el modelo de familia tradicional sobre los derechos de las mujeres en la sociedad, elemento que, de acuerdo con lo que ellas mismas relatan, atenta contra la protección de los derechos de las mujeres cuando lo anterior se superpone a tales derechos. De ello se desprende que se observa como prioridad recomponer la familia, pasando a un segundo plano la protección de las mujeres. Estas situaciones dejan ver que las y los servidores públicos encargados de atender a las mujeres y niñas de la entidad reproducen prejuicios y estereotipos que las vulneran.

El grupo de trabajo considera que se deben generar campañas dirigidas tanto a la población en general, como al interior de las instituciones que consideren las problemáticas y necesidades de las mujeres del estado de Zacatecas atendiendo los tipos y modalidades de violencia propios de la entidad, en específico, en algunas entrevistas a OSC y en visitas *in situ* se comentó que con base en la justificación de los patrones culturales, se ejerce violencia sexual contra niñas y adolescentes.

El grupo de trabajo invita al gobierno estatal a diseñar e implementar actividades y campañas de largo plazo, como parte de una política de estado en materia de comunicación social para promover los derechos humanos de las mujeres, a partir del uso de la perspectiva de género, del enfoque diferenciado e intercultural y de los derechos humanos, que permita considerar los significados,

imágenes, palabras, costumbres y demás variables que coadyuvan a la transformación de los paradigmas de desigualdad, discriminación y reproducción de estereotipos de género que vulneran los derechos humanos de las mujeres para así hacer realizable el derecho a una vida libre de violencia.

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

En este apartado del informe se hace referencia a las normas del tema que nos concierne, estableciendo las consideraciones del grupo de trabajo sobre algunos aspectos que, en su opinión, deben implementarse.

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano, por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para *“eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]”*<sup>73</sup>.

### **a. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas<sup>[74]</sup>**

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas; b) la creación del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas; c) el Modelo de Equidad de Género del Estado; d) la asignación de recursos para el cumplimiento de la política estatal en materia de igualdad; e) la vigilancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y, f) la facultad del Ejecutivo para incorporar en el Presupuesto de Egresos del Estado, la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política de Igualdad.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante armonizarla con relación a: i) sobre el Modelo de Equidad de Género del Estado, sugiere no utilizar el término “equidad” y sustituirlo por el de “igualdad”, debido a que, el Comité CEDAW observó 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”<sup>75</sup>; ii) incluir la atribución de los Poderes Legislativo y Judicial de presentar al Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas los avances que en el ámbito de sus competencias hayan tenido en materia de igualdad de género; iii) con relación al Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas, es indispensable definir en el artículo 25 de la Ley, qué institución es la responsable de su coordinación; y, iv) expedir el Reglamento de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas .

### **b. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas<sup>[76]</sup>**

---

<sup>73</sup>Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

<sup>74</sup> El grupo analizó la Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 24 de mayo de 2008, en vigor al día siguiente de su publicación; su última reforma fue publicada en dicho Periódico el 23 de marzo de 2013.

<sup>75</sup>Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

<sup>76</sup>El grupo analizó la Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 17 de enero de 2009, en vigor al día siguiente de su publicación; su última reforma fue publicada en dicho Periódico el 23 de marzo de 2013.

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) toma en cuenta que en la aplicación de la legislación se deben atender los principios constitucionales de igualdad jurídica entre la mujer y el varón, respeto a la dignidad humana de las mujeres, no discriminación y la libertad de las mujeres; b) define los diferentes tipos y ámbitos de violencia contra las mujeres que señala la Ley General; c) instituye la conformación de un Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y, además, establece competencias a este mecanismo interinstitucional en materia administrativa: en materia de prevención, atención y erradicación; y, en materia de capacitación, investigación y difusión; d) mandata la creación de un Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en el cual se deben considerar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la consecución de los objetivos; e) establece competencias homologadas para las dependencias que conforman el Sistema Nacional, además de las atribuciones específicas que cada institución debe tener debido a la naturaleza del sector, dentro de las que destaca la obligación de canalizar a las víctimas de violencia, a instituciones que les presten asistencia y protección, y a programas integrales que les permitan participar activamente en la vida pública, privada y social, y, en su caso, notificar oportunamente al Ministerio Público; f) establece atribuciones al Poder Legislativo del Estado, a través de la Comisión de Equidad entre los Géneros; g) establece obligaciones al Poder Judicial del Estado, destacando la conformación de una base de datos sobre los casos de violencia contra las mujeres conocidos por los tribunales y juzgados que lo integran, la cual será proporcionada a las instituciones encargadas de realizar el diagnóstico estatal y demás investigaciones relativas, así como, que formará parte del Banco Estatal; h) establece obligaciones a la Comisión de Derechos Humanos del Estado; i) establece las órdenes de protección como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, cuya expedición deberá realizarse dentro de las veinticuatro horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan; j) indica que las órdenes de protección de emergencia y preventivas las otorga el MP, o, en su caso, los órganos jurisdiccionales correspondientes; asimismo, señala que los centros de atención podrán recibir solicitudes de órdenes emergentes o preventivas, y deberán remitirlas de inmediato al MP o a los órganos jurisdiccionales correspondientes, para su trámite procedente; k) señala que la atención y asistencia deberá integrarse por los siguientes servicios: asesoría jurídica; atención médica; tratamiento psicológico; trabajo social; programas integrales de asistencia y atención para las víctimas a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada; gestión de protección para la víctima, testigos y denunciantes; apoyo a las víctimas para conseguir vivienda; capacitación a las víctimas para el desempeño de una actividad laboral; bolsa de trabajo para las víctimas, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten; seguimiento de indagatorias y procesos; y, ludoteca; l) contempla la creación y fortalecimiento de Centros de Atención y Refugios; m) establece que las personas agresoras podrán optar por acudir voluntariamente a un centro o programa reeducativo para obtener la atención adecuada y, estarán obligados a asistir a dichos centros o programas, cuando esta situación sea ordenada por determinación administrativa o jurisdiccional; n) establece infracciones y sanciones administrativas para los hechos constitutivos de violencia contra las mujeres, de acuerdo a su naturaleza y gravedad, por las vías civil, familiar, penal o administrativa, de conformidad con la legislación aplicable; o) señala que, además de la víctima, toda persona podrá denunciar, ante la autoridad administrativa todo acto u omisión que configure cualquier forma de violencia contra las mujeres, o cualquier infracción a la presente Ley sobre la que tenga conocimiento; y, p) contempla la aplicación de sanciones administrativas.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) armonizar el procedimiento de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres con el de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o, en su caso: ii) Homologar al interior del estado el procedimiento de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres entre la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas y su Reglamento.

### **c. Ley para Prevenir y Erradicar toda forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas<sup>[77]</sup>**

---

<sup>77</sup>El grupo analizó la Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 29 de julio de 2006, en vigor al día siguiente de su publicación. Última modificación el 23 de marzo de 2013.

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento de la obligación constitucional de prevenir y erradicar toda forma de discriminación; b) la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato, a efecto de que sean reales, efectivas y permanentes; c) el establecimiento de que se considera discriminatoria toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad; d) la aplicación de la Ley en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, a los ayuntamientos; e) prevé que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas integre y resuelva los expedientes de quejas sobre la materia, con base en sus atribuciones, principios y procedimientos, proporcionando además la asesoría necesaria suficiente y los medios idóneos para hacer prevalecer el respeto a los derechos y libertades consagrados en la CPEUM; f) señala la obligación de las autoridades estatales y municipales de establecer medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades; g) prevé la institución de un Consejo Estatal para Prevenir y Erradicar toda Forma de Discriminación, conformado por instituciones de la administración pública estatal y de los Poderes Legislativo y Judicial; h) establece que la Secretaría de la Función Pública del Gobierno del Estado es la encargada de resolver las quejas presentadas por particulares; y, i) establece sanciones administrativas.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) Contemplar la asignación de un presupuesto para emprender las acciones encaminadas a la promoción de la cultura de derechos humanos y no discriminación; y, ii) Expedir su respectivo reglamento.

#### **d. Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas**<sup>[78]</sup>

Entre los aspectos positivos de esta ley destacan: a) establece la interpretación de la Ley de acuerdo a la CPEUM, los Tratados Internacionales suscritos en la materia y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; ii) toma en cuenta que, en la aplicación de la legislación, se deben atender los principios constitucionales de respeto a la dignidad humana, respeto a los derechos humanos, la justicia y la equidad, la no discriminación, la corresponsabilidad social; el interés superior de la niñez; la presunción de minoría de edad; y, la garantía de no revictimización; iii) establece que el Poder Judicial y el Poder Legislativo, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, promover políticas, programas y acciones, para prevenir, atender y erradicar la trata de personas; iv) reconoce como víctimas de estos delitos a aquella persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito; v) considera que las mujeres; niñas, niños y adolescentes; los migrantes, en particular las niñas y los niños no acompañados; las personas con discapacidad, los indígenas; personas en condición de calle; las personas en condición de pobreza extrema y las víctimas directas e indirectas de violencia doméstica tienen mayor riesgo de ser víctimas de este delito; vi) mandata al Ejecutivo Estatal atender y ejecutar atribuciones y responsabilidades, derivadas de esta Ley por medio de la Secretaría General de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, Unidad Especializada en Delitos de Trata de Personas, Centro de Justicia para las Mujeres, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de la Juventud, Subsecretaría para la Inclusión de personas con Discapacidad, Secretaría de Turismo, Secretaría de Economía, Secretaría de las Mujeres; Dirección General de Servicios de Salud, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, todas las instituciones del gobierno del estado de Zacatecas, en el ámbito de sus atribuciones deberán colaborar con el MP en la investigación del delito de trata de personas; vii) establece la instalación de un Consejo estatal quien es el órgano rector para llevar a cabo las funciones de planeación y coordinación de las acciones tendientes a prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas; viii) mandata el diseño del Programa Estatal, que definirá la política del estado de Zacatecas frente a los delitos previstos en la Ley General; y, ix) prevé un fondo estatal de acuerdo a lo estipulado a la Ley General.

---

78 El grupo analizó la Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 28 de febrero de 2015, en vigor al día siguiente de su publicación.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) expedir el Reglamento de esta ley, toda vez que ello generaría certeza en la aplicación de las obligaciones encaminadas a la protección de los derechos de las víctimas, la forma de determinar el daño, su cuantificación y reparación integral; ii) expedir el reglamento del Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas; y, iii) considera que la legislación deberá adaptarse a los procedimientos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio previstos no sólo en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, sino en la codificación adjetiva nacional, en concordancia con la reforma constitucional en materia de juicios orales, para lo cual es fundamental una correcta coordinación policial-ministerial para la investigación del delito de trata de personas, así como la obtención de todo tipo de medios de prueba.

#### **e. Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el Estado de Zacatecas** <sup>[79]</sup>

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) la ley tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para prevenir y sancionar la violencia familiar en el Estado de Zacatecas; ii) propicia una cultura de no violencia en la familia en un marco de respeto, dignidad e igualdad entre las personas que integran la familia; eliminar las causas y patrones culturales que generan, refuerzan y perpetúan la violencia familiar; salvaguarda la integridad y los derechos de las víctimas de violencia familiar; contar con tratamiento integral o sanción, según proceda, de los autores de la violencia familiar; y erradicar los actos de violencia familiar; iii) mandata la creación del Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar; iv) faculta a la Legislatura del Estado por conducto de las Comisiones de Equidad entre los Géneros y de Derechos Humanos vigilar que el marco normativo del Estado sea suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta ley; y, v) establece una ruta crítica para la asistencia a las víctimas de violencia familiar.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera necesario: i) actualizar la definición de violencia familiar acorde a los instrumentos internacionales aplicables en la materia; y, ii) eliminar el procedimiento de mediación entre las partes en conflicto en casos de “violencia familiar”.

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

#### **f. Código familiar del Estado de Zacatecas** <sup>[80]</sup>

Entre los aspectos relevantes de este ordenamiento se encuentran: a) reconoce el derecho de toda persona a una vida libre de violencia y se promueve el combate a la violencia familiar hasta su erradicación; ii) reconoce a la familia como una institución político-social, permanente, constituida por un conjunto de personas, unidas por el vínculo del parentesco, del matrimonio o del concubinato, a la que se le reconoce personalidad jurídica; iii) reconoce la igualdad jurídica del hombre y la mujer; iv) reconoce el derecho de toda persona para decidir sobre el número y el espaciamiento de sus hijos; v) para contraer matrimonio es necesario que ambos contrayentes sean mayores de edad; vi) reconoce la violencia o miedo graves para la celebración forzada del matrimonio como impedimentos para contraerlo; v) reconoce la igualdad de los cónyuges en derechos y obligaciones durante el matrimonio; vi) reconoce el concubinato y la generación de derechos personales y patrimoniales entre los concubinos; y, v) considera la violencia familiar como causal de divorcio.

En relación con este Código el grupo de trabajo considera importante: i) eliminar lo referente a que los menores de edad no pueden contraer matrimonio sin consentimiento del que o de los que ejerzan la patria potestad, ya que significa permitir el matrimonio entre menores de 18 años; ii) hacer explícito en el art. 114

---

<sup>79</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el miércoles 19 de febrero de 2003; última reforma el 23 de marzo de 2013.

<sup>80</sup> Código publicado en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 10 de mayo de 1986, vigente a partir del 10 de julio de 1986, última reforma el 17 de agosto de 2016.

fracción VII, que la violencia familiar o de género es un impedimento para contraer matrimonio; iii) eliminar los supuestos del art. 114 fracción VIII al considerarse discriminatorios<sup>81</sup>: “la enfermedad mental, la esterilidad o impotencia incurable para la cópula y las demás enfermedades crónicas e incurables, que sean, además, contagiosas o hereditarias, siempre que no haya manifestación expresa del libre consentimiento de los contrayentes de tener conocimiento y desestimar formalmente dicho impedimento”; iv) incluir en las actas de defunción la violencia familiar o de género como causales de fallecimiento, con la finalidad de contar con la estadística correspondiente; v) establecer el divorcio incausado; vi) suprimir el plazo de un año a partir de la celebración del matrimonio, para tramitar el divorcio por mutuo consentimiento, así como el requisito de ser mayor de edad para tramitar el divorcio en cualquiera de sus modalidades; vii) eliminar la condición de que la mujer que quiera contraer nuevo matrimonio, dentro de los trescientos días después de la disolución del anterior, deberá presentar un certificado médico de no embarazo, o dentro de ese lapso dar a luz un hijo; viii) eliminar la figura del adulterio; ix) eliminar la justificación de carecer de medios para el cumplimiento de la obligación de alimentos; x) derogar el título Noveno del Nombre de la mujer casada, soltera, viuda o divorciada, por contravenir al derecho humano de contar con un nombre e identidad propio; xi) eliminar el requisito señalado en el artículo 65 fracción I, referente a nombre y apellidos de la persona con quien se celebró el anterior matrimonio y causa de su disolución; y, xii) establecer la violencia familiar como causal de la pérdida de la patria potestad, y la separación de la tutela a quien la genere.

#### **g. Código Penal del Estado de Zacatecas**

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento se reconoce: a) la tipificación del delito de feminicidio como tipo penal autónomo e imprescriptible; señalando que deberá existir la reparación del daño de acuerdo al principio de integralidad en la Ley General de Víctimas; ii) en caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio; y, iii) considera la violencia familiar como un tipo penal autónomo; entiende por violencia en todas sus modalidades lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas y establece que a quien cometa el delito de violencia familiar se sujetará a tratamiento psicoterapéutico reeducativo.

En relación con este Código el grupo de trabajo considera necesario: i) incluir aspectos conceptuales que transversalicen la perspectiva de género y de derechos humanos, sobre todo en el caso específico del acoso sexual; ii) tipificar las conductas de acoso sexual de acuerdo con la Ley General de Acceso; iii) denominar el fraude familiar; y, iv) revisar la penalidad de los delitos de abuso sexual y hostigamiento sexual, ya que el robo de ganado es castigado con una penalidad mayor.

Asimismo, es fundamental que se brinde capacitación a las y los integrantes del Poder Judicial del Estado de Zacatecas sobre perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano y la legislación nacional y estatal de la materia, para que en la individualización de las penas apliquen criterios con perspectiva de género.

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

Por lo anterior, el grupo de trabajo exhorta al estado a contar con leyes armonizadas a los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, y a llevar a cabo las reformas

---

<sup>81</sup> Estos impedimentos son discriminatorios pues vetan a las personas con alguna enfermedad o alguna discapacidad a unirse en matrimonio. CONAPRED y otras, “Matrimonio y Familias”, Colección Legislar Sin Discriminación. Octubre 2013.

correspondientes para utilizar el término igualdad en vez de equidad, tal como lo ha recomendado el Comité CEDAW.

## V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Zacatecas, del contexto analizado, de las entrevistas realizadas durante las visitas *in situ* y de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, se concluyó lo siguiente<sup>82</sup>:

### I. Primera conclusión

El grupo de trabajo puntualiza la necesidad urgente de incrementar los montos presupuestales (prioritariamente estatales) destinados a políticas públicas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como, para acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, además de implementar operativamente presupuesto con perspectiva de género en el gobierno del estado, así como, en todas las instancias estatales y municipales encargadas de atender la problemática que nos ocupa.

#### **En consecuencia se propone:**

Adoptar criterios a nivel normativo para que las acciones presupuestales sobre políticas y programas se realicen con perspectiva de género; adicionalmente se deberán asignar recursos suficientes a los programas y acciones encaminados a lograr la igualdad entre mujeres y hombres destinados a la prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Zacatecas. No sólo se deberá considerar el índice poblacional para determinar la procedencia de la atención, sino considerar las especificidades de violencia en las que se encuentran algunas mujeres en el estado.

El grupo de trabajo se encuentra consciente de que la fecha en que se emite este informe complica la reasignación presupuestal ya programada para el ejercicio fiscal 2017, por ello solicita que se realicen las acciones necesarias para asegurar que en el marco legal en materia hacendaria y financiera se diseñen presupuestos de egresos con perspectiva de género, desde luego, esta medida implica el fortalecimiento de las instancias encargadas de brindar atención, además de considerar la transversalidad en todas las dependencias de la administración pública estatal.

Asimismo, en un marco de reconocimiento y respeto de la autonomía estatal y municipal, se deberá promover el fortalecimiento de las instancias de las mujeres de los municipios en los que se solicitó la AVGM, por ser las instancias de primer contacto con las mujeres víctimas de violencia.

El grupo de trabajo sugiere realizar las gestiones necesarias para que se asigne presupuesto para la atención de las conclusiones y propuestas contenidas en este informe.

**Indicadores de cumplimiento:** i) el monto presupuestal destinado a las instancias encargadas de atender a las mujeres que enfrentan situaciones de violencia; ii) que la iniciativa de ley de egresos

---

<sup>82</sup> De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso a la Información Pública, el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, en un plazo de seis meses siguientes a la aceptación del informe, deberá remitir la información necesaria sobre las acciones que están llevando a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. En este sentido, el grupo toma en consideración que algunas de sus propuestas son de carácter estructural, por lo que su total cumplimiento no podría llevarse a cabo en el término antes referido. No obstante, el grupo de trabajo tomará en consideración el conjunto de acciones que a la fecha de entrega del informe, al que se refiere el artículo antes citado, muestren que el gobierno de Zacatecas ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

para años sucesivos se contemple incrementos en los presupuestos destinados a las instancias encargadas de la implementación de la política pública integral para la igualdad y no violencia contra las mujeres; y, iii) la presentación de proyectos ejecutivos y presupuestados de las conclusiones y sugerencias que el grupo de trabajo realizó en el presente informe.

## **II. Segunda conclusión**

El grupo de trabajo destaca que el estado no cuenta con un sistema o banco estatal, en donde se reporte la información sistematizada y confiable sobre la ocurrencia de eventos que constituyan cualquier tipo de violencia contra las mujeres en todos los ámbitos.

### **En consecuencia se propone:**

Garantizar el funcionamiento de un Banco Estatal de Datos, para que las instancias y dependencias de la administración pública estatal competentes, suministren información en tiempo y forma sobre la situación de violencia contra las mujeres en la entidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 7°, 23, 34 y 39 de la Ley de Acceso Local.

En ese sentido, el sistema deberá ser alimentado mensualmente y actualizado cada tres meses, a fin de identificar dinámicas y patrones de violencia contra las mujeres y, consecuentemente, diseñar y fortalecer las políticas públicas en la materia. Para lo anterior, se sugiere dotar de recursos materiales, financieros y humanos para la generación, captura y suministro de información que hagan posible la actualización y alimentación del BANAVIM.

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

## **III. Tercera conclusión**

El estado de Zacatecas no reportó la existencia de protocolos de actuación en violencia contra las mujeres e investigación de delitos en contra de las mujeres, que incluyan la adecuada práctica e integración de los elementos típicos de los delitos de feminicidio y desaparición de mujeres, por parte de las autoridades encargadas de procuración de justicia, por lo que, considera necesaria la elaboración, publicación y difusión de protocolos de actuación e investigación aplicables a todos los delitos cometidos contra mujeres por razones de género.

### **En consecuencia, se propone:**

Elaborar, publicar y difundir los protocolos de actuación e investigación aplicables a todos los delitos cometidos contra mujeres por razones de género; así como capacitar a las servidoras y servidores públicos, encargados de la aplicación de los protocolos de actuación e investigación con enfoque de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, para su aplicación. Asimismo, es importante la generación de mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento.

#### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) presentar evidencia de la opinión por escrito de la revisión de los protocolos de actuación e investigación por parte de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres; ii) presentar evidencia de las gestiones necesarias para la publicación en el periódico oficial del estado de Zacatecas de los protocolos de actuación e investigación especializados en delitos cometidos contra mujeres por razones de género; iii) el diseño del programa de capacitación en la aplicación de estos instrumentos al personal competente para ello, en las instancias correspondientes; y iv) las evidencias sobre las gestiones administrativas para la implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento.

#### **IV. Cuarta conclusión**

Si bien el estado de Zacatecas ha realizado esfuerzos para capacitar a servidoras y servidores públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, el grupo percibe que las capacitaciones pueden ser fortalecidas y transversalizadas en la administración pública estatal y municipal. Sobre todo, se insiste en la necesidad de medir el impacto que éstas tienen para la estrategia de erradicación de violencia contra las mujeres, estereotipos de género y discriminación.

Derivado de la información proporcionada por el estado, se observa la necesidad de que se refuerce, especialmente, la sensibilización, capacitación y profesionalización de las autoridades encargadas de atención a niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia de género.

#### **En consecuencia, se propone:**

Realizar programas de sensibilización, capacitación y profesionalización permanente para el personal operativo y directivo de las autoridades encargadas de atención a niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia de género en todo el estado de Zacatecas, lo cual debe priorizarse en los municipios de la solicitud de la AVGM. La sensibilización, capacitación y profesionalización deberá estar diseñada con un componente práctico acorde a las funciones que desempeñan, así como contar con mecanismos de supervisión y evaluación permanentes que permitan monitorear su impacto.

#### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo establece como indicadores de cumplimiento los siguientes: i) planeación y diseño de programas y cursos de sensibilización, capacitación y profesionalización especializados en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, atendiendo el enfoque intercultural; ii) el programa debe incluir la descripción de contenidos, cobertura, metas, población objetivo y el diseño de diversos mecanismos de monitoreo y evaluación (encuesta de satisfacción de usuarias de los servicios públicos, encuesta para evaluar los resultados de la capacitación en las y los servidores públicos e instrumento que muestre la evaluación a quienes impartieron la capacitación); iii) la evidencia de la solicitud de gestiones realizadas para la asignación presupuestal que permita su implementación; y, v) la generación de datos que refieran el número de cursos o talleres tomados por autoridades al año, distinguiendo por tipos de funcionarias y funcionarios.

#### **V. Quinta conclusión**

Las y los prestadores de servicios de salud pueden ser el primer contacto de mujeres que sufren violencia aguda o crónica, ya sea en los servicios de urgencias, consulta general y especializada, en la modalidad de lesiones o enfermedades crónicas. Por ello, los servicios de salud son idóneos para la detección y tratamiento oportuno de la violencia contra las mujeres. México cuenta para ello con la NOM-046 de observancia obligatoria.

Durante las visitas *in situ* se documentó que la mayoría del personal que atiende el servicio de gineco-obstetricia y de urgencias no se encuentra adecuadamente capacitado para el cumplimiento de la NOM referida, ya que no realiza detecciones ni referencias oportunas a los servicios especializados para este fin.

Asimismo, el grupo detectó escasez en los recursos materiales y humanos para la atención digna de las mujeres que acuden a las instancias de salud; particularmente, aquéllas que sufren violencia, así como las que acuden por servicios de emergencia obstétrica.

**En consecuencia, se propone:**

Realizar programas de capacitación en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos de las usuarias, con un enfoque de género e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud, en particular, en los servicios de urgencias y de gineco-obstetricia. El objetivo es que ese personal desarrolle las habilidades y competencias necesarias para la aplicación de la NOM-046 y asegurar un trato respetuoso, adaptado a las necesidades lingüísticas y socioculturales y apegado a los derechos de las pacientes. Dichos programas deben especificar los mecanismos de seguimiento, evaluación y certificación del personal.

Dicha capacitación debe incluir, en especial, un capítulo dedicado a la atención de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia sexual para que reciban atención médica, antibióticos, profilácticos y pastillas para anticoncepción de emergencia, y proporcionarles información objetiva sobre su derecho a la ILE cuando se trata de una violación sexual.

Además, es necesario transmitir a dicho funcionariado que es fundamental el cumplimiento de la normatividad que establece la obligatoriedad del envío de la documentación necesaria para descartar muertes sospechosas por maternidad.

**Indicadores de cumplimiento:**

El grupo considera que los indicadores de cumplimiento son: i) el programa de capacitación continua de la NOM-046 para personal médico, de enfermería y cualquier otro en contacto directo con las usuarias; ii) el listado de personal elegible y reconocimiento de quienes han acudido a la capacitación, documentación de las capacitaciones con cartas descriptivas, fechas y firmas del personal del servicio de ginecoobstetricia asistente; iii) el documento que describa la estrategia e informe la cantidad total de personal certificado (desglosada por adscripción al servicio y sexo); iv) el inventario de los hospitales generales en los once municipios de la solicitud de AVGM que indiquen la cantidad total anual y tipo de antibióticos profilácticos y pastillas para anticoncepción de emergencia que les han sido entregados; v) la cantidad total o la relación de las víctimas de violencia sexual a las que se ha practicado una interrupción legal del embarazo producto de violencia sexual; vi) el número total de avisos enviados al MP en casos de atención de violencia sexual y familiar; y, vii) evidencia de las gestiones y planeación presupuestal para el aumento del presupuesto destinado a la atención de la violencia contra las mujeres en las instancias de salud<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Precizando que la atención a la salud de las mujeres implica contar con infraestructura adaptada a la demanda de usuarias, según la localidad de que se trate; equipo y tecnología necesaria; medicamento; y, personal suficiente y especializado en temas de salud sexual y reproductiva.

## **VI. Sexta conclusión**

Según reportó el gobierno del estado de Zacatecas, en la entidad existen diversas instancias que proporcionan atención a mujeres víctimas de violencia, como lo es el Centro de Justicia para las Mujeres, Centros de atención a Mujeres Víctimas de Violencia, Procuraduría para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes e Institutos Municipales de la Mujer.

Asimismo, señaló que cuenta con un albergue especializado para brindar protección a las mujeres y sus familias, el cual está a cargo del DIF, del mismo modo, se observa la existencia de espacios sin utilizar que pueden ser habilitados como casas de medio camino. No obstante, la capacidad instalada de estos centros no logra cubrir la demanda existente.

El grupo observó que el albergue requiere de mayor infraestructura, recursos humanos capacitados y presupuesto, a fin de lograr el objetivo para el cual fue creado. El grupo considera que esta iniciativa debe replicarse a nivel estatal, en coordinación con todos los municipios.

### **En consecuencia, se propone:**

Que el estado garantice la protección de las mujeres víctimas de violencia y sus familias, mediante la instalación de albergues y refugios a su cargo, junto con la creación del marco jurídico que regule su funcionamiento e incluya mecanismos de apoyo y evaluación de sus actividades.

Proporcionar mayor apoyo para el fortalecimiento del albergue para mujeres víctimas de violencia del DIF. Dar mayor impulso al proyecto de creación de un refugio estatal para mujeres víctimas de violencia. En ambos casos, se debe elaborar un plan de acción, que incluya la gestión de recursos que garantice su funcionamiento permanente.

Fortalecer el Centro de Justicia para las Mujeres para que ofrezca servicios integrales con la finalidad de garantizar, la atención descentralizada a mujeres, y buscar los mecanismos legales para que se atienda no solo a mujeres víctimas de violencia de los seis municipios de su jurisdicción, hasta en tanto no se creen otros CJM que las cubran en su totalidad.

### **Indicadores de cumplimiento:**

Con relación al albergue, el grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) habilitar espacios para casas de medio camino<sup>84</sup>; ii) proyecto de regulación de los albergues o refugios estatales, privados y sociales; iii) el reporte, con información probatoria, sobre el proyecto de creación del refugio estatal de mujeres, y iv) los reportes de avance en las acciones de fortalecimiento del Centro de Justicia para las mujeres y la creación de otros.

## **VII. Séptima conclusión**

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

---

<sup>84</sup> El grupo de trabajo considera que la implementación de estos espacios no debe suplir la necesidad de instrumentar otros Centros de Justicia para las Mujeres y el Refugio señalado. Cabe enfatizar que se necesitan todos los espacios.

### **En consecuencia, se propone:**

El grupo de trabajo considera muy importante la expedición del reglamento correspondiente a: i) Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas; ii) Ley para Prevenir y Erradicar toda Forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas; iii) Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de personas en el Estado de Zacatecas; y, iv) Reglamento del Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

Asimismo, el grupo de trabajo estima imprescindible impulsar las modificaciones al Código Familiar para el estado de Zacatecas, en lo relativo a: i) eliminar lo referente, a que los menores de edad no pueden contraer matrimonio sin consentimiento del que o de los que ejerzan la patria potestad, ya que significa permitir el matrimonio entre menores de 18 años; ii) hacer explícito en el art. 114 fracción VII, que la violencia familiar o de género es un impedimento para contraer matrimonio; iii) eliminar los supuestos del art. 114 fracción VIII al considerarse discriminatorios<sup>85</sup> “la enfermedad mental, la esterilidad o impotencia incurable para la cópula y las demás enfermedades crónicas e incurables, que sean, además, contagiosas o hereditarias, siempre que no haya manifestación expresa del libre consentimiento de los contrayentes de tener conocimiento y desestimar formalmente dicho impedimento”; iv) incluir en las actas de defunción la violencia familiar o de género como causales de fallecimiento, con la finalidad de contar con la estadística correspondiente; v) establecer el divorcio incausado; vi) suprimir el plazo de un año a partir de la celebración del matrimonio, para tramitar el divorcio por mutuo consentimiento, así como el requisito de ser mayor de edad para tramitar el divorcio en cualquiera de sus modalidades; vii) eliminar la condición de que la mujer que quiera contraer nuevo matrimonio, dentro de los trescientos días después de la disolución del anterior, deberá presentar un certificado médico de no embarazo, o dentro de ese lapso dar a luz un hijo; viii) eliminar la figura del adulterio; ix) eliminar la justificación de carecer de medios para el cumplimiento de la obligación de alimentos; x) derogar el título Noveno del Nombre de la mujer casada, soltera, viuda o divorciada, por contravenir al derecho humano de contar con un nombre e identidad propio; xi) eliminar el requisito señalado en el artículo 65 fracción I, referente a nombre y apellidos de la persona con quien se celebró el anterior matrimonio y causa de su disolución; y, xii) establecer la violencia familiar como causal de la pérdida de la patria potestad, y la separación de la tutela a quien la genere.

Referente al Código Penal del Estado de Zacatecas, el grupo considera necesario: i) incluir aspectos conceptuales que transversalicen la perspectiva de género y de derechos humanos, sobre todo en el caso específico del acoso sexual; ii) tipificar las conductas de acoso sexual de acuerdo con la Ley General de Acceso; iii) denominar el fraude familiar; y, iv) revisar la penalidad de los delitos de abuso sexual y hostigamiento sexual, ya que el robo de ganado es castigado con una penalidad mayor.

Asimismo, es fundamental que se brinde capacitación a las y los integrantes del Poder Judicial del Estado de Zacatecas sobre perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano y la legislación nacional y estatal de la materia, para que en la individualización de las penas apliquen criterios con perspectiva de género.

Finalmente, la reparación integral del daño debe generarse con mayor esmero en la investigación y persecución de los delitos contra la libertad y seguridad sexual, violencia familiar y lesiones provocadas por la pareja, incluyendo en esta definición la reparación por la afectación de la víctima en su entorno laboral, educativo y comunitario; asimismo, al sujeto activo de los delitos antes enunciados se le deberá participar en actividades reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas,

---

<sup>85</sup> Estos impedimentos son discriminatorios pues vetan a las personas con alguna enfermedad o alguna discapacidad a unirse en matrimonio. CONAPRED y otras, “Matrimonio y Familias”, Colección Legislar Sin Discriminación. Octubre 2013.

conforme a los programas que para tal efecto se generen para la reinserción social en términos de lo establecido por los artículos 19 y 20 de la CPEUM.

Por lo anterior, el grupo de trabajo exhorta al estado, a contar con leyes armonizadas a los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, y para llevar a cabo las reformas correspondientes para utilizar el término igualdad en vez de equidad, tal como lo ha recomendado el Comité CEDAW.

### **Indicador de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la presentación de las iniciativas de reformas a los códigos familiar y penal; y, ii) la presentación de las propuestas y las gestiones para la expedición de los reglamentos de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas, la Ley para Prevenir y Erradicar toda Forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas, la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de personas en el Estado de Zacatecas y, el Reglamento del Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

### **VIII. Octava conclusión**

El grupo reconoce el esfuerzo del estado en materia de promoción de los derechos humanos de las mujeres, sin embargo, no se encontró que estas acciones sean parte de un programa de comunicación uniforme ni que hayan tenido el alcance y cobertura necesarias para permear en toda la población, particularmente en las mujeres que habitan en comunidades alejadas del centro o que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Aunado a lo anterior, el grupo observó que las campañas puestas en marcha no toman en cuenta las particularidades de la violencia ejercida contra las mujeres en el estado de Zacatecas, como lo son, la violencia sexual contra niñas o la reproducción de estereotipos y valores de una sociedad patriarcal por parte de las y los servidores públicos del estado.

Asimismo, en las visitas *in situ* se observó que las áreas de atención a las mujeres no contaban con carteles, trípticos u otros medios de difusión para proporcionar información a las usuarias respecto a sus derechos. En este sentido, existe la necesidad de estructurar y uniformar los esfuerzos para promocionar los derechos de las mujeres y niñas en todas las instituciones encargadas de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como de crear campañas de comunicación focalizadas a los tipos de violencia contra las mujeres presentes en la entidad, con alcance en todo el estado.

Con base en lo anterior, se insta al estado a garantizar los acuerdos establecidos en la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del estado de Zacatecas, en lo que toca a: i) la implementación de las estrategias de educación y comunicación dirigidas a eliminar estereotipos discriminatorios hacia las mujeres; y, ii) campañas de difusión integrales e interinstitucionales sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas.

### **En consecuencia, se propone:**

Generar un programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género y alcance en todo el estado, en materia de prevención y atención a la violencia contra las mujeres y difusión de sus derechos, sustentado en los acuerdos de la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Estatal.

Adicional a este programa, el grupo considera necesaria la generación de estrategias de comunicación claras y permanentes, dirigidas a toda la población, con perspectiva de género y enfoque de derechos

humanos, con el propósito de visibilizar e identificar los tipos y modalidades de violencia, poniendo especial atención a las formas de violencia particular que se ejercen en el estado, así como dar a conocer los derechos de las mujeres y niñas. Asimismo, las campañas deberán estar encaminadas a la transformación de estereotipos culturales que promueven y reproducen la violencia y discriminación contra las mujeres, así como a la difusión de las instancias y rutas de acceso a la justicia a las que las mujeres víctimas de violencia pueden acudir.

Por otra parte, deberán fortalecerse las estrategias publicitarias y de comunicación para transmitir las obligaciones que tienen las y los servidores públicos de todos los niveles de gobierno del estado de Zacatecas, en el ejercicio de sus funciones y al interior de la dependencia, y en materia de atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, de acuerdo con sus competencias.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño e implementación de un programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género, acorde con lo establecido en los acuerdos de Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Estatal. ii) definir una estrategia de comunicación orientada a visibilizar e identificar los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, poniendo especial atención en los tipos de violencia particular que se ejercen en el estado de Zacatecas; dar a conocer los derechos de las mujeres y niñas; informar sobre las instancias y rutas de acceso a la justicia; y la eliminación de estereotipos discriminatorios hacia las mujeres y que promueven la violencia en su contra; iii) campañas al interior de las instancias para transmitir las obligaciones de las y los servidores públicos en materia de atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, de acuerdo con sus competencias; iv) en ambos casos, se deberá definir el público objetivo, duración, cobertura, contenidos y metodología de evaluación del resultado, asimismo, deberá incluir la justificación sobre la eficiencia del uso del recurso público ante la posibilidad de recortes presupuestales en el rubro de comunicación social; v) número y temática de campañas ejecutadas, desagregado por medio de difusión, duración, contenido y alcance a la población objetivo, esto es, evidencia de su ejecución y vi) evaluación de resultados.

### **IX. Novena conclusión**

El grupo de trabajo observó que existe falta de conocimiento, tanto en la sociedad como en las instancias competentes, de lo que es una orden de protección y de la normativa que la regula, además existe un registro discrepante de éstas y, en caso de que se emitan, se comprobó la falta de monitoreo de las mismas por parte de las autoridades facultadas para tal efecto.

#### **En consecuencia, se propone:**

Adoptar un *Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección* que incluya los estándares de valoración de riesgo, de actuación, atención especializada a grupos en situación vulnerable, de reacción policial y de evaluación y seguimiento, el cual deberá ser difundido entre todas las instancias que atienden violencia contra las mujeres para que conozcan los casos en que puede ser solicitada una orden de protección y ante qué autoridades se deben solicitar.

En este sentido, se debe brindar capacitación continua a todo el personal relacionado con la implementación de las medidas con el fin de que: i) conozcan en qué casos proceden; ii) las competencias que tiene cada autoridad desde su emisión hasta su conclusión; y, iii) la importancia y necesidad de su implementación y seguimiento.

Se debe fomentar que la autoridad actúe *ex officio* cuando tenga conocimiento de una situación que amerite la emisión de una orden de protección, sin dejar la carga de la promoción a la víctima.

Fortalecer el registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas de forma periódica.

Diseñar y ejecutar una campaña de difusión en la sociedad para que conozcan la existencia, objetivos y alcances de las órdenes de protección.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el registro administrativo de órdenes de protección; ii) la adopción de un *Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección*; iii) la difusión de estos instrumentos entre el personal de las distintas instancias de atención y la población; iv) fortalecimiento institucional de las instancias encargadas de garantizar la ejecución de las órdenes de protección, como las policías municipales; v) el diagnóstico de la aplicación (incluyendo indicadores específicos sobre la valoración de riesgo y, en su caso, atención especializada a grupos en condición de vulnerabilidad) y efectividad que haya tenido así como del seguimiento puntual a las mismas, y vii) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas.

\* \* \* \* \*

El presente informe fue elaborado y aprobado unánimemente por: el Dr. José Gómez Huerta Suárez, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; el Lic. Gabriel González García, del Instituto Nacional de las Mujeres; la Mtra. Bertha Liliana Onofre Gonzalez, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la Dra. Adriana Guadalupe Rivero Garza, de la Secretaría de las Mujeres de Zacatecas; la Dra. Mónica Elivier Sánchez González, representante de la Universidad de Guanajuato; la Dra. Macarena Orozco Martínez, representante de la Universidad de Guanajuato; la Mtra. Martha Berenice Vázquez González, representante de la Universidad del Desarrollo Profesional y la Dra. Martha Guerrero Ortiz, representante de la Universidad Autónoma de Zacatecas.