Informe del Grupo de Trabajo para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en ocho municipios del estado de Guerrero.

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/06/2016 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE GUERRERO

I. INTRODUCCIÓN 1

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 14

II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE GUERRERO 15

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud 15

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud 15

2. Conformación del grupo de trabajo 15

3. Sesiones de trabajo del grupo 16

4. Información solicitada por el grupo de trabajo 19

B. Análisis *ex officio* de la solicitud de medidas provisionales 19

C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso 20

III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE GUERRERO 20

A. Contenido y alcance de la solicitud 20

B. Contexto descrito en la solicitud inicial 21

C. Casos descritos en la solicitud inicial 21

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM 22

A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado 22

B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud 22

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 24

V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE GUERRERO.....27

A. Contexto del estado de Guerrero en materia de violencia contra las mujeres 27

1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres 32

2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares **33**

3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia **36**

4. Aviso al Ministerio Público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud **43**

5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud **44**

6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio) **45**

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad **50**

7. Maternidad en niñas y adolescentes **50**

8. Mortalidad materna **51**

9. Estadísticas judiciales en materia penal **53**

10. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia **55**

B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres 57

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres **58**

2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres **62**

3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia **78**

4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres **81**

5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos **84**

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS **88**

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/06/2016 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE GUERRERO

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[1].

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[2], 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[3]:

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

---

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

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

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

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[4]:

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

intentarse identificar si a la víctima se le permitió ejercer sus derechos durante el procedimiento de investigación, tales como: ser informada de sus derechos y tener acceso al expediente.

A partir de las entrevistas realizadas, como ya se mencionó, en caso de considerarlo necesario, el grupo de trabajo puede solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad de las personas, respecto de los casos concretos de los que haya tenido conocimiento.

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

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

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 23 de junio de 2016 la Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C., (en adelante, la solicitante), presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para los municipios de Acapulco de Juárez, Ayutla de los Libres, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Catalán, Iguala de la Independencia, José Azueta, Ometepec y Tlapa de Comonfort, en el estado de Guerrero.

El 23 de junio de 2016, 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 28 de junio de 2016, 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 14 de abril de 2016, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de Marina Reyna Aguilar, en su calidad de representante de la organización, la admisión de la solicitud.

Asimismo, el 28 de junio de 2016, la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Guerrero, así como al Sistema Nacional, sobre la admisión de la solicitud de AVGM presentada por la solicitante.

2. Conformación del grupo de trabajo

El 28 de junio de 2016, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de José Gómez Huerta Suárez, Director de Área, como su representante en el grupo.

El 28 de junio de 2016, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a María Guadalupe Díaz Estrada Directora General de Transversalización de la perspectiva de Género 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 junio de 2016 fueron publicadas en las páginas de internet oficiales de la Conavim y de la Secretaría Ejecutiva las convocatorias públicas, nacional y para el estado de Guerrero, con la finalidad de seleccionar a las y los expertos nacionales y locales para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

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

artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva designó a Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y a Marcela Eternod Aramburu, Secretaria Ejecutiva, 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 5 de julio de 2016, dicho Comité seleccionó por unanimidad a: i) Marisol Alcocer Perulero, representante de la Universidad Autónoma de Guerrero; ii) Elia Moreno del Moral, representante de la Universidad Autónoma de Guerrero; iii) Valeria López Vela, representante de la Universidad Anáhuac del Sur, y iv) G. Anel Liliana Ortega Moreno, representante de la Universidad Iberoamericana. Con esa misma fecha fueron notificados de la decisión y se les convocó a la primera sesión del grupo de trabajo.

El 1º de julio de 2016, la Conavim mediante oficio CNPEVM/842-4/2016, invitó a la Comisión para el Dialogo con los Pueblos Indígenas de México, a participar en el grupo de trabajo solicitando al comisionado la designación de un representante para que conformare el grupo de trabajo. Posteriormente, el 5 de julio de 2016, la Comisión para el Dialogo con los Pueblos Indígenas de México mediante oficio SG/CDPIM/SP/058/2016, designó al Mtro. José Alejandro Robledo Flores, Director General Adjunto, como su representante para participar en el grupo de trabajo, en su calidad de experto.

El 3 de julio de 2016, la Secretaría de la Mujer de Guerrero (en adelante, SMG) designó a Gabriela Bernal Reséndiz, Titular de la SMG como la representante de esa institución en el grupo de trabajo.

El 5 de julio de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH) designó a Ricardo Soto Ramírez, Subdirector de Área de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

El 1º de agosto de 2016, la Conavim mediante oficio CNPEVM/958/2016, informó a la Secretaría Ejecutiva la sustitución de José Gómez Huerta Suárez como su representante en el grupo, por Gretha Jimena Vilchis Cordero, Directora General Adjunta.

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 Guerrero; llevó a cabo nueve entrevistas a organizaciones de la sociedad civil y especialistas en materia de derechos humanos de las mujeres, y a 54 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 5 de julio de 2016, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, en la que 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 Guerrero;
f. Presentación de la información solicitada al gobierno del estado de Guerrero;
g. Análisis *ex officio* de la solicitud de medidas provisionales;
h. Aprobación de los acuerdos tomados por el grupo de trabajo durante su primera reunión, y
i. Aprobación del calendario de las 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 Guerrero.

Del 11 al 15 de julio de 2016, el grupo de trabajo realizó su segunda sesión ordinaria y su visita *in situ* a la ciudad de Chilpancingo y a seis municipios de Guerrero. En Chilpancingo se entrevistó a la organización solicitante y a diversas organizaciones de la sociedad civil:

Entrevistas realizadas el 11 de julio de 2016
Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C. (solicitante)
Grupo Ciudadano Anáhuac, A.C.
Equipos Feministas, A.C.

Entrevistas realizadas el 12 de julio de 2016
Mujeres de Éxito y Liderazgo, A. C.
Grupo Plural por la Igualdad de Género, A. C.
Consejo Directivo de Zihuame Xotlametzin, A.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. En este sentido, el lunes 18 de julio de 2016, la organización Mujeres de Tlapa, A.C. remitió respuestas a dicho cuestionario. Asimismo, el 19 de julio, el grupo de trabajo entrevisto al Centro de Derechos Humanos de la Montaña (CDHM) Tlachinollan. Igualmente, el 26 de julio de 2016, el grupo de trabajo entrevistó a las especialistas Verónica Caporal Pérez, Laura Baptista González y Gisela Espinosa Damián.

Los días 12, 13, 14 y 15 de julio de 2016, el grupo de trabajo realizó visitas *in situ* a los municipios de Acapulco de Juárez, Ayutla de los Libres, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Catalán, Iguala de la Independencia, José Azueta, Ometepec y Tlapa de Comonfort, 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[5]:

Acapulco
Hospital General
Instituto Municipal de la Mujer
Dirección de Seguridad Pública Municipal
Procuraduría de la Defensa del Menor
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar
Dirección General de Atención a la Mujer (SMG)

[5] Únicamente se enlistan las instancias visitadas y cuyas autoridades accedieron a las entrevistas.

Unidad Especializada de la Policía para la Atención de la Violencia Familiar y de Género

Ayutla de los Libres
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (DIF)
Hospital General
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar
Dirección de Seguridad Pública Municipal
Agencia del Ministerio Público *Mi NDUU Xandu Veé Kuatyi*

Chilpancingo de los Bravo[6]
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Dirección de Atención a la Mujer
Hospital de la Mujer y el Niño Guerrerense
Secretaría de Seguridad Pública (Sub- Dirección de educación para la prevención social del delito en el estado y el Departamento de localización a personas y atención a víctimas.)
Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas No Localizadas, de la Fiscalía General de Justicia.
Seguridad Pública Municipal
Fiscalía del Ministerio Público (adscrita al Centro de Justicia para las Mujeres)
Centro de Procuración de Justicia
Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Homicidio Doloso Cometido en Agravio de Mujeres y demás personas, con Orientación o Preferencia Sexual por Identidad o Expresión de Género
Fiscalía del Ministerio Público Especializada en Delitos de Violencia Familiar y Sexual
Fiscal Especializada para la Protección de los Derechos Humanos
Centro de Justicia para las Mujeres
Vice Fiscalía General del Estado de Guerrero
Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas (SAICA)
Unidad de Parteras Profesionales del Estado de Guerrero
Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género

Iguala de la Independencia
Regidora de Participación Social de la Mujer
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Regidora de Participación Social de la Mujer
Unidad Municipal Especializada de Asistencia y Prevención de la Violencia familiar-Región Norte

José Azueta
DIF Municipal
Instituto Municipal de las Mujeres
Hospital General
Dirección de Seguridad Pública Municipal
Centro de Procuración de Justicia
Fiscalía Regional
Fiscalía del Ministerio Público Especializada en Delitos de Violencia Familiar y Sexual

[6] En el C4 no se pudo realizar la entrevista porque en mayo del presente año el ejército mexicano se hizo cargo del mismo. En los Juzgados Primero y Segundo de lo Familiar no se pudo realizar la entrevista porque los jueces estaban en curso.

Ometepec
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar
Seguridad Pública Municipal
Hospital General

El 2 de agosto 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 3 de agosto de 2016, la representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinadora del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 23 de agosto de 2016, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a la solicitante y al Gobernador del estado de Guerrero. 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 28 de junio de 2016, la Conavim solicitó al Gobierno del estado de Guerrero 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 envueltos 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 Guerrero, respectivamente, proporcionar la información de los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad federativa, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente aquéllos relativos a la violencia contra las mujeres y los feminicidios en la entidad.

El 6 de julio de 2016, la CNDH remitió a la Conavim la información con la que contaba. De igual forma el 19 de julio de 2016 el gobierno del estado de Guerrero remitió la información solicitada mediante un disco compacto, acompañada de cuatro documentos anexos. El 2 de agosto de 2016 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero, remitió información relativa a los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

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

El 5 de julio de 2016, durante su primera sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento 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 Guerrero, y
xi. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero (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 algodonero")*; 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 GUERRERO

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud de AVGM para el estado de Guerrero fue presentada el 23 de junio de 2016, por la Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C. En la misma, la organización solicitante señala que existe una situación de violencia feminicida en dicha entidad.

A partir de la información aportada por la solicitante, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial. 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 inicial

La solicitud indica que en Guerrero persiste un contexto de violencia feminicida, el cual refleja una situación de gravedad y vulnerabilidad en las que las mujeres se encuentran inmersas en la entidad. Este escenario se agrava debido a la falta de políticas públicas en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado.

De acuerdo con el Diagnóstico sobre el estado que guarda la violencia feminicida en Guerrero, esta entidad es una de las más violentas en el país, lo que implica un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Otro factor que repercute en la violencia contra las mujeres en la entidad es la falta de acceso a la justicia y la consecuente impunidad que ésta genera, situación que ha agravado la violencia contra las mujeres en la entidad, de tal forma que, en los últimos seis años, el número de feminicidios aumento de 124 a 225. Ello, aunado a la falta de protocolos de actuación para la atención e investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres guerrerenses.

Igualmente, señala que la violencia contra las mujeres en Guerrero es invisibilizada y minimizada por el gobierno, incluso en ocasiones, las muertes de mujeres se justifican cuando están relacionadas con el crimen organizado, o bien, se reducen a crímenes pasionales.

Por otra parte, la solicitante refiere que el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sistema Estatal), a pesar de haberse reinstalado el 25 de noviembre de 2015, a casi seis meses de dicha reinstalación, no ha sesionado nuevamente. Además, que no se cuenta con un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Por lo que se refiere, al Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, la solicitante señala que éste no funciona adecuadamente.

Finalmente, la solicitante menciona que el Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a pesar de haberse instalado el 26 de febrero de 2016, no ha presentado el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, por lo tanto se carecen de acciones para abatir la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres.

C. Casos descritos en la solicitud inicial

a. Información que sustenta la solicitud

Según se desprende del Informe sobre Feminicidios en el Estado de Guerrero 2010-2015, presentado por la solicitante, se han cometido 901 homicidios dolosos de mujeres en la entidad. En este sentido, en el año 2010, los homicidios dolosos de mujeres fueron 124, equivalentes al 13.76%; para el 2011, se presentaron 187 casos, que equivale al 20.75%; para el 2012, fueron 130 casos, esto es, 14.43%; para el 2013, la cifra aumento a 180 casos, equivalente a 19.8%; para el 2014, se reportaron 55 casos, que equivale a 6.10%, y para el 2015, se cometieron 225 homicidios de mujeres, lo que equivale al 24.97%.

En cuanto al municipio de incidencia de estos casos, la solicitud refiere que el 47.84% se concentran en el municipio de Acapulco (431 casos); el 4. 99% en Chilpancingo (45 casos); el 5.44% en Iguala (49 casos); el 3.22% en José Azueta (29 casos); el 1.33% en Tlapa de Comonfort (12 casos), el 1.55% en Ometepec (14 casos); el 1.78% en Coyuca (16 casos); el 0.89% en Ayutla (8 casos), y el 32.96% en otros municipios (297 casos).

Por lo que hace a la forma en que se produjo la muerte de las mujeres, en el 62.6% de los casos, la muerte fue por arma de fuego; en el 8.5% por arma blanca; el 7.8% por contusiones; el 3% por estrangulación; el 2% por asfixia, y el 16% por otros medios.

Asimismo, la solicitante señala que las denuncias presentadas por el delito de violación descendieron 20% entre 1997 y 2010 en el estado de Guerrero. En 1999, 2000, 2003 y 2004 alcanzaron sus números más altos en todo el periodo, superando las 488 por año. En años más recientes, la tendencia cambió: a partir de 2005 el número de denuncias por violación se mantuvo relativamente estable, en un promedio 396 por año.

Por lo que se refiere al delito de violación, la solicitante señala que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero/ Fiscalía Especial para la Investigación de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, que en el periodo que comprende de 2011 a 2013 se presentaron 880 averiguaciones iniciadas, en la fiscalía.

b. Casos emblemáticos señalados

La solicitud refiere cinco casos paradigmáticos de muertes violentas de mujeres, con un total de nueve víctimas. Estos casos se caracterizan por la violencia y la saña con que se llevaron a cabo, por ejemplo, el asesinato de una mujer frente a su hija o el abandono de un cuerpo en un tambo azul.

Entre las formas en las que fueron asesinadas estas mujeres se encuentran: el ahorcamiento, la decapitación, los golpes y por arma de fuego.

Además, de acuerdo con la solicitante, en todos los casos, el agresor fue una persona cercana a la víctima, es decir, fue el esposo, el novio o la ex pareja sentimental quien cometió el crimen. Finalmente, refiere que en algunos de estos casos se han presentado irregularidades en las invitaciones.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO CON RELACIÓN A 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 Guerrero, 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 Guerrero remitió estadísticas de la Fiscalía General del Estado de Guerrero (en adelante, Fiscalía General) sobre los delitos de homicidios dolosos de mujeres, feminicidios, violencia familiar, lesiones, violación, otros delitos sexuales, tortura, secuestro y trata de personas. Asimismo, informó sobre las políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

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

De acuerdo con la información presentada por el estado de Guerrero, del año 2009 a 2016, se registraron 744 casos de homicidios dolosos de mujeres y niñas, en las zonas de la Región Acapulco, Región Centro, Región Costa Chica, Región Costa Grande, Región Montaña, Región Norte y Región Tierra Caliente. Asimismo, desde diciembre del año 2010, en el que se tipificó el delito de feminicidio en el Código Penal de Guerreo, se han registrado 142 casos de feminicidios:

Homicidios dolosos									
Municipio	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Región Acapulco	13	17	41	58	47	28	61	47	312
Región Centro	5	16	18	9	9	15	19	6	97
Región Costa Chica	5	4	10	7	6	10	9	8	59
Región Costa Grande	9	6	9	7	5	7	1	8	52
Región Montaña	1	2	9	9	3	11	14	-	49
Región Norte	1	8	11	13	25	25	21	21	125
Región Tierra Caliente	7	9	5	5	10	8	4	2	50
Total	41	62	103	108	105	104	129	92	744

Feminicidios							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Total	67	24	17	16	13	5	142

De acuerdo con la información proporcionada por el estado, la edad de las mujeres víctimas en el periodo que comprende de 2011 a 2016 por el delito de feminicidio, oscilan principalmente entre los 21 y 30 años (40 víctimas); 31 y 50 años (46 víctimas), 11 y 20 años (27 víctimas). Sin embargo, también se registraron nueve de más de 60 años, y una víctima menor de 10 años. En los restantes casos no hay datos.

Respecto al estado civil de las víctimas, se informó que en 55 casos eran solteras; 32 estaban casadas; once vivían en unión libre; tres se habían separado de sus parejas; seis eran viudas; cinco vivían en concubinato, y en 30 casos no se cuenta con este dato.

Por cuanto a su ocupación, 40 eran amas de casa, 39 eran empleadas, 17 estudiantes, trece comerciantes, dos desempleadas, cuatro educadoras, once profesionistas, una era bailarina o "servidora sexual", y en 15 casos no hay información.

De las víctimas, 70 contaban con educación básica (algún grado de primaria o secundaria), 26 habían concluido el bachillerato, seis tenían algún estudio de licenciatura y en cuatro casos, no tenían estudios. En los restantes no se cuenta con la información.

Con relación a la causa de la muerte, en 34 casos fue por arma de fuego; en 25, arma blanca; en 18, estrangulación; en once, golpes; en dos, inmersión en líquido; en cinco, asfixia, y en los restantes no se determinó la causa.

Por otra parte, la Fiscalía General informó que del año 2009 a 2016 se registraron 30,711 casos de mujeres víctimas de los delitos de lesiones, secuestro, desaparición, violencia familiar, violación sexual, hostigamiento sexual y trata, pero sólo se indicó en el caso de Acapulco, donde se iniciaron 310 carpetas, y se consignaron tres asuntos.

Asimismo, la Dirección General de Atención a Víctimas y Ofendidos de esa Fiscalía reportó haber atendido entre 2009 y 2016 a 2,261 mujeres víctimas de los delitos de lesiones, rapto, secuestro, desaparición, tortura, violencia familiar, violación sexual, hostigamiento sexual, "otros delitos sexuales", homicidio, amenazas, trata y "otros delitos análogos".

Del mismo modo, el Tribunal Superior de Justicia informó que en el estado de Guerrero se registraron 9,393 casos de delitos contra las mujeres en el periodo de 2009 a 2016: 4,846 por el delito de violencia familiar, ocho por trata de personas, 294 por el delito de estupro, 216 por abuso deshonesto, 410 por abuso sexual, 1,120 por violación sexual, 17 por hostigamiento sexual, 2,367 por lesiones, 103 por secuestro, seis por pornografía, cuatro por privación de la libertad, uno por acoso sexual y uno por lenocinio.

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 Guerrero remitió al grupo de trabajo la normatividad relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, a continuación se enuncia la legislación principal en la materia:

- Código Penal del Estado de Guerrero;
- Código Civil del Estado de Guerrero;
- Ley Número 553 de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero;
- Ley Número 494 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guerrero;
- Ley Número 696 de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero;
- Ley Número 694 de Victimas del Estado Libre y Soberano de Guerrero;
- Ley Número 761 para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Guerrero;
- Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero;
- Ley Número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero;
- Ley Número 375 para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero;
- Ley Número 280 de Prevención y Atención de la Violencia Familiar del Estado de Guerrero;
- Ley Número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero;
- Reglamento del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
- Reglamento para la Prevención y Sanción del Hostigamiento, Acoso y Aprovechamiento Sexual para las y los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Estatal;
- Reglamento de la Ley número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero;
- Reglamento Interior para la Organización y Financiamiento del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guerrero;
- Decreto por medio del cual se crean las Unidades de Género como Áreas Administrativas de cada una de las Dependencias, Entidades y demás Organismos de la Administración Pública Estatal, y
- Lineamientos generales para el funcionamiento de la Unidad de Género en las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.

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

- Protocolo y principios básicos en la investigación y atención de los delitos contra la libertad sexual para las agencias del ministerio público especializadas en delitos sexuales y violencia familiar de la fiscalía general del estado[7].
- Protocolo alerta Amber.
- Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio de la PGR

Por otra parte, la Fiscalía General informó que cuenta con una Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Homicidio Doloso Cometido en Agravio de Mujeres (en adelante, Fiscalía de Homicidios de Mujeres). También, cuenta con la Unidad Especializada contra la Trata de Personas, la Unidad de Búsqueda de Personas No Localizadas y se implementó el Programa Alerta Amber Guerrero. Además, existe el Centro de Justicia para Mujeres del Estado (CJMG), que se encuentra ubicado en Chilpancingo, creado en el año 2015.

Igualmente, en 2014 se creó la Agencia Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar (en adelante, Agencia de Delitos Sexuales) y en 2016 se creó la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, que tiene entre sus funciones transversalizar la equidad de género dentro de la Fiscalía. Dichas agencias especializadas se encuentran en la capital del estado [8].

En materia de políticas públicas, el gobierno informó sobre las acciones que se han implementado en Guerrero para eliminar los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres, por parte de la SMG. En ese sentido, desde el año 2010 a la fecha, se han realizado cursos de capacitación, foros y talleres sobre género, derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, dirigidos al funcionariado público. Entre los principales en estos últimos años se encuentran:

- Jornada Municipal de Atención y Prevención Especializada de Violencia contra las Mujeres, llevada a cabo en el plantel CONALEP campus Chilapa de Álvarez.
- Primer Encuentro Regional entre Parteras Tradicionales e integrantes de las casas de la mujer indígena (CAMIS) con el propósito de fortalecer la atención y prevención de la mortalidad materna en la entidad.
- La Tercer Jornada Académica y Cultural Contra la Violencia de Género, en la Unidad Académica de Comunicación y Mercadotecnia de la UAGro, instalada por el Cuerpo Académico, Comunicación, Género y Participación Social.
- El 25 de noviembre de 2015 se llevó a cabo la Reinstalación del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.
- Inicio de la Campaña "Por un Guerrero libre de violencia hacia las mujeres".
- El foro: "Construyendo la Agenda Ciudadana de la No Violencia Hacia las Mujeres".
- Presentación del Modelo de atención de los Centros de Justicia para Mujeres del Estado de Guerrero.
- Seminario para la incorporación de la Perspectiva de Género y el Enfoque Intercultural en los programas operativos en materia de Salud Sexual, Reproductiva, de Atención y Prevención de la Violencia de Género dirigido a personal operativo de la Secretaría de Salud del estado.

[7] Publicado el 3 de mayo de 2016 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, pero no es reportado por la fiscalía general del estado, y fue encontrado por el grupo de trabajo.
[8] La Fiscalía de Delitos Sexuales es la única de las mencionadas que tiene presencia en Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Tlapa, José Azueta (Zihuatanejo), Coyuca de Catalán, Ometepec y Ayutla de los Libres.

- El 30 de marzo del presente año, la Secretaría General de Gobierno, organizó el evento de "Políticas para la Protección de los Derechos de las Mujeres".
- El 15 de junio del año en curso, se realizaron seis Mesas de Trabajo para la Protección de los Derechos de las Mujeres en los temas de seguridad y justicia, educación, salud, desarrollo económico, derechos humanos e igualdad de género.

Por su parte, la Fiscalía General señaló que de 2009 a 2011, se impartieron cursos y talleres de capacitación dirigidos al personal sustantivo de esa institución, para la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres. Destacan los siguientes cursos y talleres: i) Taller sobre Género y Derechos Humanos de las Mujeres; ii) Jornada de Sensibilización y Capacitación con Perspectiva de Género; iii) Superación de Estereotipos sobre el Rol de las Mujeres; iv) Taller sobre Acceso a la Justicia e Interculturalidad en Casos de Violencia a las Mujeres Indígenas; v) Equidad de Género y Derechos Humanos, y vi) Taller de Actualización en Derechos Humanos con Perspectiva de Género.

Respecto a temas de derechos humanos de las mujeres y prevención y atención de la violencia en su contra, el estado informó que se han llevado a cabo foros y seminarios, entre otras acciones de capacitación, con énfasis en los diferentes tipos y modalidades de violencia. También, destacan la implementación de los Programas de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género desde el 2011.

En el marco de estos programas, la SMG ha impulsado diversas campañas y actividades para la difusión de los derechos humanos de las mujeres, entre ellas, la campaña "Juntas y Juntos podemos...Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres de Guerrero" (2015).

Por su parte, la Secretaría de Salud informó que se implementaron talleres en las temáticas de "Atención Médica a Personas Violadas," dirigido al personal de enfermería en los años 2014 y 2015. Asimismo, en 2015 se impartió el taller "Técnicas Cognitivo Conductuales para la Aplicación de los Protocolos de Atención Psicológica a Mujeres en Situación de Violencia". Durante 2016, se ha impartido el "Taller para la Referencia de Mujeres en Situación de Violencia Sexual" a 63 médicos y doce psicólogas. Del mismo modo, se implementaron "el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia" en el periodo de 2013 a 2016 y "el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género". Igualmente, dentro del Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género se crearon los siguientes "programas de capitaciones 2016": i) la aplicación de la NOM-046; ii) sensibilización y capacitación al personal de enfermería para la atención inmediata a víctimas de violación sexual; iii) atención médica a víctimas de violación sexual e interrupción voluntaria del embarazo; iv) promoción del buen trato en el embarazo, parto y puerperio en las salas de obstetricia de los servicios de salud, y v) facilitación de grupo psicoeducativos.

Finalmente, el estado señaló que en 2013 destinó $3,911,700.00 para incrementar el conocimiento y el respeto de las mujeres y niñas; en 2014 se aumentó el presupuesto a $9,893,835.30; para 2015 fueron destinados $6,096,750.00, y en 2016 se programó un presupuesto de $13,420,000.00.

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

A. Contexto del estado de Guerrero 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, que aunados al análisis jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres, constituyen la base para estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el estado de Guerrero, de conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Acceso.

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas y sociales 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: 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) Mortalidad materna; 9) Estadísticas judiciales en materia penal, y 10) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada. No obstante, el grupo analiza las bases de datos y estadísticas como indicadores de la situación de violencia y considera que resultan de utilidad para conocer de manera general la situación del estado. El resultado del ejercicio no proporciona *per sé* 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. Se entiende que un solo caso genera graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

****

El estado de Guerrero representa el 3.4 % de la superficie del país. Ocupa el 12º lugar a nivel nacional por su número de habitantes, con un total de 3, 533, 251. De esta cifra 1, 834, 192 son mujeres, es decir, el 51.91 % del total de personas que habitan en el estado[9].

La entidad se divide en 81 municipios, el más poblado es Acapulco de Juárez con 810,669 habitantes, y el menos habitado es Juchitán con un total de 7,576 habitantes. Asimismo, el 58 % de la población reside en zonas urbanas, mientras que el 42 % en zonas rurales, Guerrero. Está por encima del porcentaje nacional de población en zonas rurales[10].

---

[9] Información obtenida del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/default.aspx?tema=me&e=12. Última consulta, 28 de julio de 2016.

[10] En el año 2010, a nivel nacional el 78 % de la población reside en localidades urbanas, mientras que el 22 % en rurales. Disponible en: http://goo.gl/SDWyqJ. Última consulta, 22 de julio de 2016.

La geomorfología del estado es una de las más complejas de México. Esta entidad se divide en siete regiones: Acapulco, Región Centro, Región Norte, Tierra Caliente, Costa Chica, Costa Grande y La Montaña (Mapa 1).

Mapa 1. Regiones del estado de Guerrero

Guerrero se caracteriza por ser un estado con diversidad étnica, en el cual viven, aproximadamente, 1,198,362 personas autoadscritas como indígenas[11], esto es, el 33.92%, de la población total. Las y los hablantes de lengua indígena alcanzan el 15.32% de la población mayor de 3 años en la entidad. La población indígena más representativa del estado son los Mixtecas, los Amuzgos, los Tlapanecos y los Nahuas.

En este sentido, los nahuas representan alrededor del 40% de la población indígena del estado y se distribuyen en las subregiones de La Montaña, la Sierra Central y la Cuenca Superior del Río Balsas, la Sierra Norte y la Tierra Caliente. Habitan en 45 municipios, y se asientan fundamentalmente en el área rural. Destacan por la densidad de población nahua los municipios de Copanatoyac, Cualac, M. de Cuilapan, Olinalá, Copalillo, Chilapa de Álvarez, Tepocoacuilco, Tlapa de Comonfort, Zitlala y Atlixtac, la mayoría de ellos en la región de La Montaña[12].

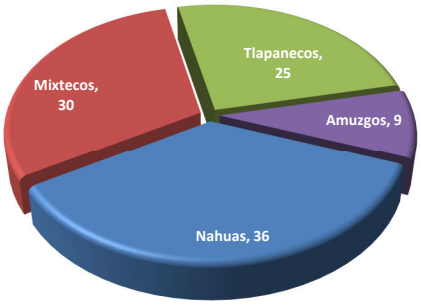
Por su parte, los amuzgos habitan en el estado de Oaxaca y Guerrero, abarcan los pueblos de Xochistlahuaca, Tlacoachistlahuaca, Cosuyoapan, Zacoalpa, Chochoapan, Huehuetono, El Pájaro, Las Minas, Cerro Bronco, Guadalupe Victoria, Guajentepec y Pueblo Nuevo.

La zona ocupada por los mixtecos cubre un área aproximada de 40, 000 km² y abarca parte de los estados de Guerrero, Puebla y Oaxaca.

[11] Resultados de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est.
[12] Disponible en: http://administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/articulos/los-pueblos-indigenas-de-guerrero-y-su-lengua-materna/. Última consulta, 22 de julio de 2016.

Por lo que refiere a los tlapanecos, se encuentran en los municipios de Acatepec, Atlixtac, Malinaltepec, Tlacoapa, San Luis Acatlán y Zapotitlán Tablas y, en menor concentración, en Atlamajalcingo del Monte, Metlatónoc, Tlapa, Quechultenango, Ayutla, Azoyú y Acapulco[13.]

Gráfica 1. Distribución porcentual de población de los cuatro pueblos indígenas de Guerrero



Guerrero ocupa el quinto lugar a nivel nacional respecto a la población que habla lengua indígena. Según datos de INEGI, se identifica que en el estado de Guerrero hay 509,109 personas de 3 años y más que hablan lengua indígena, lo que representa el 15.3% de esta población. De cada 100 personas que declararon hablar alguna lengua indígena, 23 no hablan español, es decir, son monolingües[14] (aquí la importancia de la presencia de traductores en las instancias estatales de atención a la violencia).

Recientemente, la Encuesta Intercensal 2015 registró a la población afrodescendiente en México. Los municipios censados por afrodescendencia en Guerrero fueron: Azoyú; Copala; Cuajinicuilapa; Florencio Villareal; Igualapa; Marquelia, y Juchitán, todos pertenecientes a la región de la Costa Chica del estado. De acuerdo a la información de dicha encuesta, Guerrero es el estado con mayor porcentaje de afrodescendientes alcanzando el 6.5%, seguido por Oaxaca con el 4.9% y Veracruz con el 3.3%[15].

Esta entidad aporta el 1.5% al Producto Interno Bruto Nacional (PIB), considerándose un estado económicamente pobre. Asimismo, cuenta con 895,157 hogares, de los cuáles, el 33 % tienen jefatura de mujeres, es decir, 293, 086 hogares[16.]

Guerrero se caracteriza por presentar altos niveles de pobreza. En este sentido, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante, Coneval) en 2014, poco más del 65% de la población en esta entidad vivían en situación de pobreza. De este modo, el 40.8% de población en la entidad vive en pobreza moderada[17], mientras

---

[13] Véase la página del Gobierno del Estado. Disponible en: http://administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/articulos/los-pueblos-indigenas-de-guerrero-y-su-lengua-materna/. Última Consulta, 23 de julio de 2016.
[14] Véase en: http://goo.gl/1dXAek. Última Consulta, 23 de julio de 2016.
[15] Reyes, J. 2016, "Perfil sociodemográfico de las personas afrodescendientes y de sus hogares, México, 2015", Ponencia presentada en a XIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México. Dinámicas de población y Desigualdad. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
[16] Información obtenida de la Encuesta Interscensal 2015.
[17] Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. *Cfr.* Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Chiapas/pobreza.aspx.

que el 24.5% de la población vive en pobreza extrema[18]. Únicamente, el 6% de la población no es pobre ni vulnerable. Estas proporciones son superiores a las del promedio nacional (Cuadro 1).

Cuadro 1. Porcentaje y carencias promedio en Guerrero por indicador de pobreza, 2010-2014

	Porcentaje			Miles de personas			Carencias promedio		
Indicadores	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	**67.6**	**69.7**	**65.2**	**2330**	**2442.9**	**2315.4**	**3.4**	**3**	**3**
Población en situación de pobreza moderada	**35.7**	**38**	**40.8**	**1232.4**	**1331.4**	**1447.3**	**2.8**	**2.4**	**2.5**
Población en situación de pobreza extrema	**31.8**	**31.7**	**24.5**	**1097.6**	**1111.5**	**868.1**	**4.1**	**3.8**	**3.7**
Población vulnerable por carencias sociales	**23**	**21.7**	**26.2**	**68.2**	**78.9**	**94**	**2.5**	**2.3**	**2.3**
Población vulnerable por ingresos	**2**	**2.3**	**2.6**	**68.2**	**78.9**	**94**	**0**	**0**	**0**
Población no pobre y no vulnerable	**7.5**	**6.4**	**6**	**258.4**	**222.9**	**212.3**	**0**	**0**	**0**
Privación social									
Población con al menos una carencia social	**90.5**	**91.4**	**91.4**	**3121.6**	**3203.3**	**3244**	**3.2**	**2.9**	**2.8**
Población con al menos tres carencias sociales	**60.7**	**53.8**	**51.8**	**2091.8**	**1186.7**	**1838.7**	**3.9**	**3.7**	**3.7**
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	**28.4**	**26.8**	**26.8**	**978.6**	**938.1**	**950.7**	**3.9**	**3.6**	**3.6**
Carencia por acceso a los servicios de salud	**38.9**	**25.4**	**19.2**	**1342.1**	**889.7**	**683.2**	**3.8**	**3.7**	**3.6**
Carencia por acceso a la seguridad social	**78.5**	**78.5**	**78.1**	**2706.5**	**2752.7**	**2772.7**	**3.4**	**3**	**2.9**
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	**40.7**	**33.4**	**32.9**	**1403.6**	**1169.3**	**1167.8**	**4**	**3.8**	**3.7**
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	**56.6**	**59**	**58**	**1957.2**	**2068.1**	**2058.2**	**3.8**	**3.4**	**3.3**
Carencia por acceso a la alimentación	**42.7**	**39.4**	**38.5**	**1471.5**	**1382.3**	**1365.4**	**3.8**	**3.6**	**3.5**
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	**38.8**	**45.1**	**35.6**	**1336.5**	**1581.8**	**1263.1**	**3.7**	**3.2**	**3.1**
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	**69.5**	**71.9**	**67.9**	**2398.2**	**2521.8**	**2409.4**	**3.3**	**2.9**	**2.9**

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

Si nos enfocamos en la situación estructural de la entidad se observan disparidades tanto entre zonas rurales y urbanas, de género, etarias etc. Por ejemplo, de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano de 2012, el estado de Guerrero se posiciona en el lugar 31 de los estados con menor desarrollo, esto es, es el segundo estado con mayor falta de educación, vida saludable y de recursos para una vida digna[19.]

Otro elemento que se debe considerar, es que en el índice de marginación de una escala de 0 a 100, el municipio que ocupa el primer lugar en grado de marginación en el estado es Cochoapa el Grande, que pertenece a la región de La Montaña, mismo que también ocupa el primer lugar a nivel nacional. El segundo municipio con mayor índice de marginación, es Metlatónoc, también perteneciente a la región de La Montaña, y ocupa el lugar número siete a nivel nacional. El municipio José Joaquín Herrera, que pertenece a la región Centro, ocupael tercer lugar a nivel estatal en cuanto al índice de marginación, y el noveno en el contexto nacional[20.]

[18] 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. *Cfr. Ídem.*

[19] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2015) *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas*, México: PNUD.

[20] Véase índice de Marginación por Entidad. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

Respecto a la educación, el promedio de grado de escolaridad en la población de 15 años y más es de 7.8, lo que equivale a poco más del primer año de secundaria[21]. El 13.2% de la población de 15 años y más, no tienen ningún grado de escolaridad. Por su parte, el 54% tienen la educación básica terminada y sólo el 12.9% concluyeron la educación superior. La entidad se encuentra por encima del porcentaje nacional en analfabetismo, pues 14 de cada 100 personas de 15 años y más, no saben leer ni escribir (a nivel nacional son 6 de cada 100 habitantes). De acuerdo a la información oficial, Guerrero está en el penúltimo lugar en porcentaje de analfabetismo con 13.6%[22].

En cuanto a los servicios de salud, el 84.6% de la población cuenta con un tipo de afiliación a las instituciones de salud en el estado, mientras que el 14.98% no tiene este servicio. Las instituciones que concentran a la población afiliada son principalmente el Seguro Popular, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El 95% de la población está afiliada[23].

Por lo que se refiere a servicios básicos, es importante notar que 15 de cada 100 viviendas no cuentan con servicio de agua entubada, la obtienen de diferentes fuentes por acarreo. Del porcentaje que cuenta con forma de desalojo de desechos, sólo el 60% cuenta con red pública, el resto desaloja hacia afluentes naturales y el 18% de las viviendas no tiene forma de desalojo de desechos, por lo que quedan al aire libre[24].

Por lo que hace a la esperanza de vida, en Guerrero las mujeres viven más que los hombres (76.3 años de mujeres, y 69.9 de los hombres). Sin embargo, las mujeres en Guerrero tienen menos esperanza de vida que a nivel nacional, la cual es de 77.7 años.

Un fenómeno común en el estado es la migración. Cada año 73,000 personas emigran a Estados Unidos[25]. Asimismo, para 2005, 107,724 personas salieron de Guerrero para radicar en otra entidad, principalmente en Morelos, Estado de México, Baja California Sur, Ciudad de México y Michoacán. En este sentido, Guerrero ocupa el primer lugar nacional en migración interna y el quinto en migración externa[26].

En cuanto a la situación de seguridad, de 2009 a 2016, el estado de Guerrero ha vivido un contexto de violencia particular, caracterizado por la operación de grupos de delincuencia organizada quienes agreden de forma directa a la población. En este sentido, aumentaron los índices delictivos, el grado de violencia la brutalidad de los crímenes cometidos. La sociedad se ha visto expuesta a condiciones de vulnerabilidad.

Igualmente, de acuerdo con las entrevistas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil, especialistas y autoridades, en los últimos años, el estado de Guerrero ha presentado un aumento en los índices de violencia, situación que se ha caracterizado por una respuesta de invisibilización de la violencia por parte de las autoridades del gobierno estatal. Lo anterior, afecta de manera particular a

---

[21] A nivel nacional el promedio en el mismo rango de edad es de 9.1 grados de escolaridad.

[22] Resultados de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est.

[23] ídem.

[24] Ídem.

[25] Al 2010, de cada 100 migrantes internacionales del estado de Guerrero, 98 se fueron a Estados Unidos. A nivel nacional esta cifra es de 89 de cada 100. Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=12 . Última fecha de consulta 28 de julio de 2016.

[26] Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=12 . Última fecha de consulta 28 de julio de 2016.

las mujeres víctimas de violencia, toda vez que, como ya se mencionó, es común que los delitos de los que son víctimas, sean considerados como producto del contexto de inseguridad en la entidad y se invisibilice el problema de violencia de género.

A partir del análisis de la información anterior, el grupo de trabajo concluye que la población de Guerrero enfrenta condiciones sociales y económicas adversas, enmarcadas en un contexto de inseguridad complejo que coloca a la población y, en particular a las mujeres, en una situación de alta vulnerabilidad. En este sentido, el grupo observa que existe en el estado un contexto general de violencia social estructural que si bien no es determinante, contribuye a que se generen las condiciones idóneas para que se produzca y reproduzca la violencia contra las mujeres.

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.

De acuerdo con la información pública del Banavim[27], desde su implementación en 2010[28], en el estado de Guerrero se han registrado 1,577 casos de violencia contra las mujeres, esto es, 1.13% del total nacional, con un total de 424 agresores y nueve agresoras. Se tiene registrada una orden de protección y ninguna de servicios (Cuadro 2).

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

Ámbito	Casos	Agresores	Agresoras	No. de órdenes de protección	No. de órdenes de servicios
Nacional	138,871	74,153	4,232	2,236	8,020
Guerrero	1,577	424	9	1	0

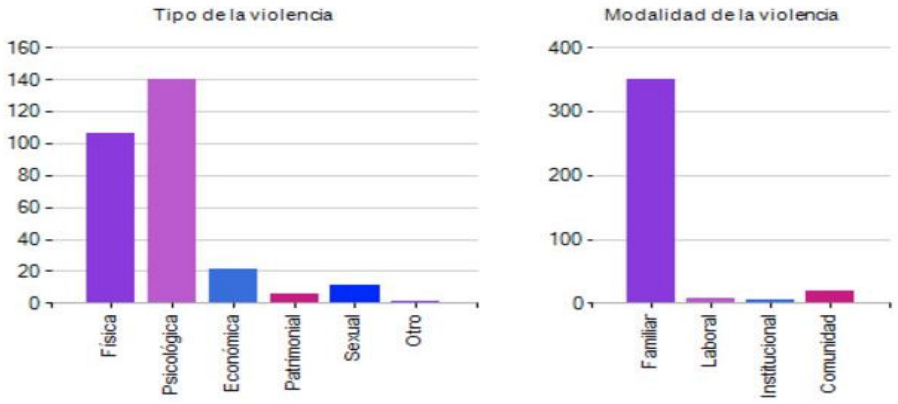
Fuente: Banavim, fecha de consulta 12 de julio de 2016.

De los datos disponibles, el grupo observa que el tipo de violencia más frecuente es la psicológica, seguida de la física y la económica, respectivamente. Todas se dan con mayor frecuencia en el ámbito familiar (Gráfica 2).

[27]Véase en: https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx, Última fecha de consulta 4 de junio de 2016.

[28] A pesar de que el Banavim empieza a capturar información desde 2010, no se tiene la fecha en que la entidad empieza a reportar al banco.

Gráfica 2. Casos de violencia contra las mujeres en Guerrero por tipo y modalidad de violencia (Banavim)



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

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

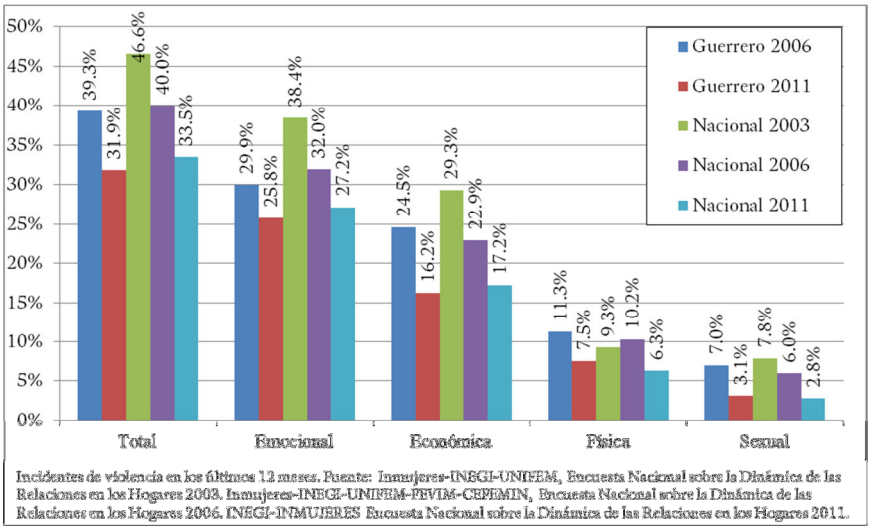
2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

Las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2006 y 2011 (en adelante, ENDIREH) muestran una reducción en la prevalencia de todos los tipos de violencia conyugal en 2011 en el estado de Guerrero, respecto de la situación reflejada en la ENDIREH 2006.

El descenso de la violencia en la entidad es dos veces mayor al registrado al nivel nacional, cabe señalar que en el estado se registran niveles inferiores al promedio nacional en 2011, pero superiores en 2006.

De este modo, de acuerdo con esta fuente de información, el tipo de violencia más frecuente cometida por parte de la pareja fue la emocional que afectaba a 29.9% de las mujeres casadas o unidas en 2006 y a 25.8% en 2011; después le sigue la económica que pasó de 24.5% a 16.2% en los mismos años; la violencia física se redujo de 11.3% a 7.5% entre 2006 y 2011, y finalmente la sexual bajó de 7.0% en 2006 a 3.1% en 2011. (Gráfica 3).

Gráfica 3. 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, Guerrero, 2006 y 2011



En 2006, el 17.8% de las mujeres de Guerrero habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 23.3% en el caso de las mujeres alguna vez unidas. Estos porcentajes son superiores al promedio nacional (Cuadro3).

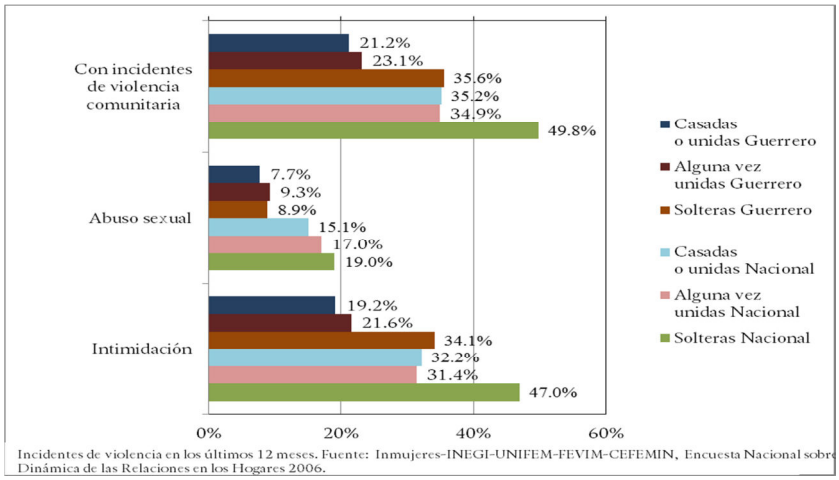
Cuadro 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006

	NACIONAL	GUERRERO
Total	15.9%	17.8%
Casadas o unidas	15.4%	16.4%
Alguna vez unidas	19.2%	23.3%
Solteras	15.9%	18.9%

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional sobre las Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

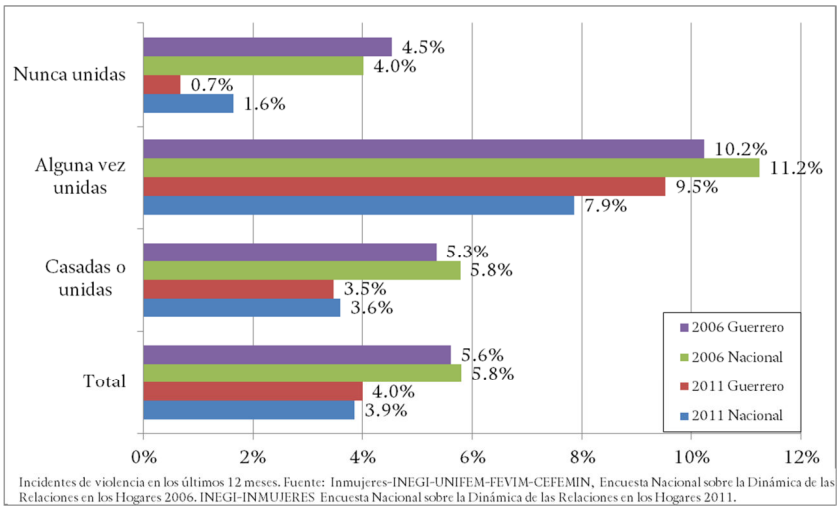
Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006, el 21.2% de las mujeres guerrerenses casadas o unidas habían sido agredidas en espacios comunitarios, el 23.1% de las alguna vez unidas, y poco más de la tercera parte (35.6%) de las solteras. Estas proporciones son inferiores a las registradas en el ámbito nacional (Gráfica 4). Entre las mujeres casadas o unidas, la intimidación es 2.5 veces más frecuente que el abuso sexual, entre las mujeres alguna vez unidas es 2.3 veces mayor y entre las solteras 3.8 veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia en los ámbitos comunitarios.

Gráfica 4. Mujeres de 15 años y más, agredidas en los últimos 12 meses en espacios comunitarios por condición y tipo de violencia comunitaria según su estado conyugal, 2006



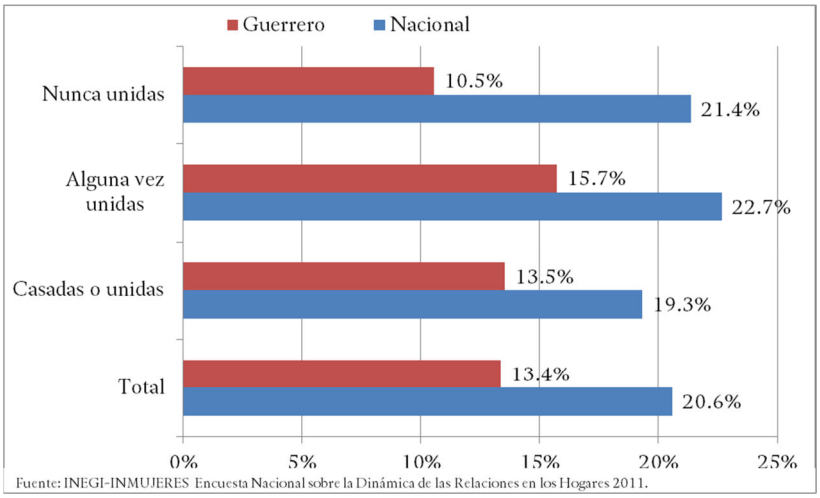
Según la Endireh, en Guerrero entre 2006 y 2011, el porcentaje de mujeres de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona se redujo de 5.6% a 4.0% (Gráfica 5). Esta tendencia es similar a la nacional, donde pasa de 5.8% a 3.9%. Quienes más la han sufrido son las mujeres alguna vez unidas, lo que puede explicarse por su mayor edad, pero la proporción se redujo muy poco entre esos años.

Gráfica 5. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que han sufrido violencia patrimonial por algún familiar u otra persona, por estado conyugal, 2006 y 2011



Por lo que toca a la discriminación laboral, el 13.4% de las mujeres ocupadas de 15 años y más declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses, contra poco más de una quinta parte en el ámbito nacional. Cabe señalar que esta diferencia es menos marcada en el caso de las mujeres casadas o unidas, en las que la prevalencia es de 13.5% contra 19.3% del promedio nacional o especialmente en las alguna vez unidas (15.7% contra 22.7%); en cambio, las prevalencias son menores para las nunca unidas: 10.5% y 21.4% estatal y nacional, respectivamente (Gráfica 6).

Gráfica 6. 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[29].

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[30].

En este sentido, a partir del análisis de la información del SINAIS, el grupo pudo observar que de 2010 a 2014[31], la Secretaría de Salud[32] registró un total de 34,510 atenciones a mujeres por lesiones y violencia en Guerrero, cantidad que representa el 3.55% del total de atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 4).

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

Asimismo, el grupo observa que la participación de Guerrero en el total nacional fue de 4.32% de las atenciones en 2010 y 2011; 4.5% en 2012; 1.2% en 2013 y 4.0% en 2014. Estos porcentajes son

[29] Véase en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/subsistema1.html.
[30] Véase en: http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm.
[31] Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.
[32] Se hace referencia de forma genérica a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

ligeramente superiores al porcentaje de la población de mujeres de Guerrero (4.1%), respecto al total nacional en esos mismos años según estimaciones y proyecciones del Conapo.

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

	Año de la atención					Total
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	
Total Nacional	135,416	158,191	182,562	223,199	272,372	971,740
Guerrero	5,837	6,836	8,235	2,632	10,970	34,510
Acapulco de Juárez, Gro.	320	278	337	315	494	1,744
Ayutla de los Libres, Gro.	2	0	0	0	0	2
Coyuca de Catalán, Gro.	0	15	46	0	35	96
Chilpancingo de los Bravo, Gro.	229	216	172	3	875	1,495
Iguala de la Independencia, Gro.	100	138	40	0	283	561
José Azueta, Gro.	312	180	451	437	388	1,768
Ometepec, Gro.	216	228	69	159	199	871
Tlapa de Comonfort, Gro.	170	804	30	8	0	1,012
Resto de los municipios	4,488	4,977	7,090	1,710	8,696	26,961
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia						

En el Cuadro 4 se presentan estas atenciones a mujeres por lesiones y violencia a nivel nacional, estatal y municipal, en el periodo 2010-2014. El grupo de trabajo observa que los ocho municipios especificados en la solicitud de AVGM reúnen el 21.9% de las atenciones. Particularmente, llama la atención del grupo la importante concentración de las atenciones en el municipio de José Azueta con 1,768 casos que representan el 5.1% del total estatal, seguido de Acapulco con 1,744 casos (5.1%) y Chilpancingo, con 1,495 casos (4.3%).

Cabe señalar que en el municipio de Ayutla de los Libres sólo se registraron dos atenciones en los cinco años considerados, lo que podría entenderse como una falta de conocimiento por parte de las autoridades sobre las atenciones requeridas.

Otros municipios donde se concentran los casos son Chilapa de Álvarez con 4,428 casos que representan el 12.9%, en el estado. Después, está Taxco de Alarcón, con 3,169 casos (9.2%), General Heliodoro Castillo, con 2,737 casos (7.9%), Eduardo Neri con 2,039 casos (5.9%), Ahuacuotzingo con 1,994 casos (5.8%), Arcelia con 1,887 casos (5.5%) y Quechultenango con 1,707 casos (4.9%).

Ahora bien, si nos referimos a estas atenciones respecto a la población de mujeres sin seguridad social, que son las que atiende la Secretaría de Salud, las tasas más altas de atenciones a mujeres por lesiones o violencia por cada 10,000 mujeres, en el periodo 2010-2014, es mayor en otros municipios que los referidos en la solicitud. En este sentido, la concentración de este tipo de atenciones se presenta en los municipios de General Heliodoro Castillo con 338.5 atenciones, Ahuacuotzingo con 322.9, Arcelia con 172.3, Zitlala con 270.9, Eduardo Neri con 225.5, Quechultenango con 206.1, Juan R. Escudero con 178.7, Taxco de Alarcón con 162.8, Chilapa de Álvarez con 156.5 y Mochitlán con 141.8 (Cuadro 5).

Cuadro 5. Tasa de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social, según municipio, 2009-2014

	Año de la atención					Total 2010-2014
	2010	2011	2012	2013	2014	
Total Guerrero	**47.3**	**55.4**	**66.6**	**19.1**	**76.7**	**53.0**
General Heliodoro Castillo	391.0	372.3	452.0	56.2	372.7	328.8
Ahuacuotzingo	329.9	405.9	399.9	57.0	367.5	312
Arcelia	148.1	368.8	513.4	4.7	445.7	296.1
Zitlala	246.8	267.3	366.0	52.2	396.9	265.8
Eduardo Neri	311.3	284.6	291.4	33.3	225.5	229.22
Quechultenango	165.4	227.2	230.7	25.4	373.1	204.36
Juan R. Escudero	166.0	202.8	209.0	9.3	301.8	177.78
Taxco de Alarcón	224.2	146.6	194.9	87.5	171.0	164.84
Chilapa de Álvarez	118.8	142.4	179.8	89.9	251.0	156.38
Mochitlán	128.3	114.9	205.7	37.8	216.4	140.62
Leonardo Bravo	16.6	159.0	286.0	17.4	205.7	136.94
Mártir de Cuilapan	0.0	22.9	296.9	27.1	340.9	137.56
Tixtla de Guerrero	94.9	110.7	162.4	3.1	279.0	130.02
Pungarabato	0.0	0.7	220.0	2.0	283.7	101.28
Zihuatanejo de Azueta	104.1	60.0	150.2	89.8	76.2	96.06
Atoyac de Álvarez	0.0	0.0	57.7	198.3	128.1	76.82
Ometepec	82.4	85.2	25.2	63.8	76.7	66.66
Huitzuco de los Figueroa	91.8	53.7	11.9	27.2	122.9	61.5

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 autoinfligida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las 30,300 atenciones por lesiones brindadas en Guerrero de 2010 a 2014, el 87.8%, esto es 22,497, fueron clasificadas como *accidentales*, porcentaje mayor a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional que es de 76.3%.

De los casos restantes, la proporción correspondiente a *violencia familiar* en la entidad es superior en Guerrero: 9.1% contra 18.5% en el total nacional. Por su parte, la *violencia no familiar* corresponde al 1.4%, en contraste al 3.2% a nivel nacional. La violencia auto infligida también es menos frecuente en la entidad que en el conjunto del país, esto es 0.9% a nivel nacional, frente al 0.4% en Guerrero y no hay registro de atenciones por trata de personas (Cuadro 6).

Cuadro 6. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud y su porcentaje, según intencionalidad por municipio (2010-2014)

	lesiones		Violencia familiar		Violencia no familiar		Auto infligido		Se ignora		Trata de personas		Total	
	R	%	Recuento	%		%		%		%		%		%
Total Guerrero	**30300**	**87.8%**	**3141**	**9.1%**	**469**	**1.4%**	**136**	**0.4%**	**464**	**1.3%**	**0**	**0.0%**	**34510**	**100.0%**
Acapulco de Juárez	945	54.2%	390	22.4%	257	14.7%	54	3.1%	98	5.6%	0	0.0%	1,744	100.0%
Ahuacuotzingo	1,951	97.8%	11	0.6%	2	0.1%	0	0.0%	30	1.5%	0	0.0%	1,994	100.0%
Arcelia	1,837	97.4%	34	1.8%	3	0.2%	0	0.0%	13	0.7%	0	0.0%	1,887	100.0%
Ayutla de los Libres	2	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	100.0%
Coyuca de Catalán, Gro.	95	99.0%	0	0.0%	1	1.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	96	100.0%
Chilapa de Álvarez, Gro.	4,071	91.9%	226	5.1%	24	0.5%	43	1.0%	64	1.4%	0	0.0%	4,428	100.0%
Chilpancingo de los Bravo, Gro.	1,027	68.7%	412	27.6%	30	2.0%	2	0.1%	24	1.6%	0	0.0%	1,495	100.0%
Eduardo Neri, Gro.	1,989	97.5%	10	0.5%	3	0.1%	4	0.2%	33	1.6%	0	0.0%	2,039	100.0%
General Heliodoro Castillo, Gro.	2,710	99.0%	4	0.1%	1	0.0%	1	0.0%	21	0.8%	0	0.0%	2,737	100.0%
Iguala de la Independencia, Gro.	343	61.1%	199	35.5%	12	2.1%	1	0.2%	6	1.1%	0	0.0%	561	100.0%
Ometepec, Gro.	597	68.5%	263	30.2%	7	0.8%	0	0.0%	4	0.5%	0	0.0%	871	100.0%
Quechultenango, Gro.	1,673	98.0%	7	0.4%	3	0.2%	2	0.1%	22	1.3%	0	0.0%	1,707	100.0%
Taxco de Alarcón, Gro.	2,840	89.6%	288	9.1%	33	1.0%	2	0.1%	6	0.2%	0	0.0%	3,169	100.0%
Tlapa de Comonfort, Gro.	972	96.0%	14	1.4%	17	1.7%	7	0.7%	2	0.2%	0	0.0%	1,012	100.0%
Zihuatanejo de Azueta, Gro.	1,675	94.7%	31	1.8%	18	1.0%	12	0.7%	32	1.8%	0	0.0%	1,768	100.0%

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

Llama la atención del grupo que de los diez municipios que reportan mayor número del total de atenciones, en el municipio de Chilpancingo, el 68.7% de los casos son accidentales; el 27.6% se deben a violencia familiar; y, el 2.0% a violencia no familiar. En una situación similar se encuentran Acapulco con 54.2% de los casos accidentales; y, 22.4% de los de violencia familiar; José Azueta con 94.7% de casos accidentales, 1.8% de violencia familiar, y 1.0% no familiar. Asimismo, preocupa al grupo de trabajo el alto porcentaje de atenciones debidas a violencia familiar en Iguala de la Independencia (35.5%), Ometepec (30.2%), Chilpancingo de los Bravo (27.6%) y en Acapulco (22.4%), (Cuadro 6).

Estas cifras representan en su conjunto un porcentaje significativamente alto de la prevalencia de violencia familiar en la entidad. En este sentido, se insta al gobierno del estado de Guerrero a dirigir sus esfuerzos para prevenir y erradicar la violencia familiar, poniendo particular atención en los municipios antes mencionados.

Es importante mencionar que para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar, se registra también el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica, y económica/patrimonial). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia.

De esta manera, de las 3,141 atenciones brindadas en Guerrero a mujeres por violencia familiar, se detectaron y registraron 3,988 tipos de violencia, es decir, un promedio de 1.27 violencias por atención en el ámbito estatal. El tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la psicológica con un porcentaje del 57.19% del total de atenciones, seguida por la violencia física que representa el 28.25% y la violencia sexual con 11.3%. En menor medida se registraron los casos de violencia económica/patrimonial (1.8%)[33], así como de abandono y/o negligencia (1.4%).

Por su parte, en las atenciones por violencia no familiar se detectaron 500 tipos de violencia en 469 atenciones, esto es, 1.066 tipos de violencias por atención (Cuadro 7). La violencia física que representa un 76.41% es la más frecuente, seguida por la sexual con el 14.8% y la psicológica con el 7.8%. Por su parte, la violencia económica/patrimonial representó el 0.4%, y el abandono y/o negligencia representó el 0.6%.

Cuadro 7. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014

	GUERRERO						TOTAL NACIONAL					
Intencionalidad del Evento	Año de la atención					Total	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014		2010	2011	2012	2013	2014	
VIOLENCIA FAMILIAR	**55**	**78**	**328**	**632**	**2,048**	**3,141**	**16,240**	**22,765**	**33,177**	**44,683**	**62,434**	**179,299**
Total de tipos de violencia	*57*	*78*	*446*	*873*	*2,534*	*3,988*	*20,484*	*29,264*	*42,833*	*53,362*	*79,027*	*224,970*
Abandono y/o Negligencia	0	0	9	14	33	56	453	790	866	958	1,472	4,539
Violencia física	47	67	144	239	630	1,127	7,062	9,114	11,364	16,553	20,698	64,791
Violencia sexual	1	6	50	114	280	451	1,693	2,096	3,296	3,828	5,414	16,327
Violencia psicológica	9	4	225	497	1,546	2,281	10,159	15,847	25,159	29,255	47,446	127,866
Violencia económica / patrimonial	0	1	18	9	45	73	1,117	1,417	2,148	2,768	3,997	11,447
VIOLENCIA NO FAMILIAR	**79**	**82**	**87**	**77**	**144**	**469**	**3,703**	**4,790**	**5,428**	**7,763**	**9,302**	**30,986**
Total de tipos de violencia	*80*	*82*	*89*	*85*	*164*	*500*	*3,860*	*5,094*	*5,760*	*7,327*	*10,210*	*32,251*
Abandono y/o Negligencia	1	0	0	1	1	3	19	23	11	74	63	190
Violencia física	71	80	76	58	97	382	3,074	3,821	4,110	5,228	6,867	23,100
Violencia sexual	7	2	7	21	37	74	446	801	1,074	1,267	2,052	5,640
Violencia psicológica	1	0	6	5	27	39	303	419	534	717	1,185	3,158
Violencia económica / patrimonial	0	0	0	0	2	2	18	30	31	41	43	163

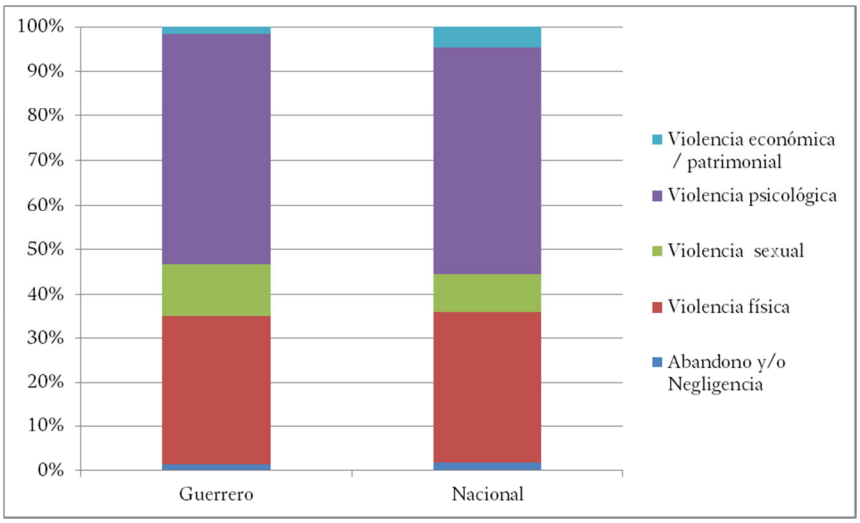
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Por lo que hace a las atenciones por año de ocurrencia, el grupo de trabajo observa que existe un incremento constante de casos de *violencia familiar* en el periodo 2010 a 2014. De manera particular, las atenciones registradas como violencia familiar, por violencia física y psicológica tuvieron un crecimiento constante.

La Gráfica 7 muestra que la distribución por tipo de violencia difiere entre el total nacional y el estado de Guerrero. En este sentido, el grupo observa que en la entidad son, de manera considerable, más frecuentes los casos de violencia psicológica y sexual. En cambio, hay relativamente menos casos de violencia económica/patrimonial.

[33] Al respecto, el grupo de trabajo señala que el bajo porcentaje de violencia económica/patrimonial, puede deberse a su falta de visibilización en el imaginario social.

Gráfica 7. Distribución porcentual en Guerrero y a nivel nacional de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014



Por lo que toca al servicio que otorgó la atención en el estado, en la consulta externa, cuando se trata de violencia familiar, seis de cada diez casos fueron por violencia física (63.9% en el ámbito nacional). En Guerrero y en todo el país, es más frecuente que en la entidad se atienda la violencia psicológica en los servicios especializados de atención a la violencia que el resto de los servicios. En el estado, el tipo de violencia atendida más frecuentemente es la psicológica (57.2% contra 56.8% en el conjunto del país); dos de cada tres casos atendidos en los servicios de urgencias son por violencia física, contra 83.6% en el ámbito nacional. En Guerrero se duplica el porcentaje de las atenciones en este servicio que se refieren a violencia psicológica (22% contra 11.4%) (Cuadro 8).

En los casos de violencia no familiar la proporción correspondiente a violencia física en Guerrero es similar a la nacional (76.4% contra 71.6% del promedio nacional). Asimismo, es menos frecuente la atención a este tipo de violencia en los servicios de hospitalización: 36.4% contra 64% en todo el país. En la violencia no familiar, 63.2% de los casos atendidos en los servicios especializados en atención a la violencia fue por violencia sexual y 22.8% por psicológica (Cuadro 8).

Cuadro 8. 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

Tipo de servicio que brindó la atención	Intencionalidad del Evento									
	VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica /patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica /patrimonial
Absolutos										
Total nacional	**4,539**	**64,791**	**16,327**	**127,866**	**11,447**	**190**	**23,100**	**5,640**	**3,158**	**163**
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 esp. 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
Guerrero	**56**	**1,127**	**451**	**2,281**	**73**	**3**	**382**	**74**	**39**	**2**

Consulta externa	18	267	105	582	14	0	22	14	18	0
Hospitalización	13	60	19	149	8	0	4	4	2	1
Urgencias	5	277	30	90	7	2	343	18	4	0
Servicio esp. de atención a la violencia	18	502	287	1,414	36	0	8	36	13	0
Otro servicio	2	21	10	46	8	1	5	2	2	1
Porcentajes										
Total nacional	**2.0%**	**28.8%**	**7.3%**	**56.8%**	**5.1%**	**0.6%**	**71.6%**	**17.5%**	**9.8%**	**0.5%**
Consulta externa	1.4%	24.4%	6.3%	63.9%	4.1%	0.6%	66.3%	18.5%	13.9%	0.7%
Hospitalización	3.8%	38.1%	5.7%	47.6%	4.8%	5.9%	64.0%	16.9%	11.9%	1.3%
Urgencias	0.9%	83.6%	3.2%	11.4%	0.9%	0.1%	93.1%	5.0%	1.5%	0.2%
Servicio esp. de atención a la violencia	2.4%	19.7%	8.6%	62.9%	6.4%	0.9%	17.2%	51.7%	29.2%	1.0%
Otro servicio	1.8%	27.2%	7.4%	58.8%	4.8%	5.4%	36.6%	29.1%	27.7%	1.2%
Guerrero	**1.4%**	**28.3%**	**11.3%**	**57.2%**	**1.8%**	**0.6%**	**76.4%**	**14.8%**	**7.8%**	**0.4%**
Consulta externa	1.8%	27.1%	10.6%	59.0%	1.4%	0.0%	40.7%	25.9%	33.3%	0.0%
Hospitalización	5.2%	24.1%	7.6%	59.8%	3.2%	0.0%	36.4%	36.4%	18.2%	9.1%
Urgencias	1.2%	67.7%	7.3%	22.0%	1.7%	0.5%	93.5%	4.9%	1.1%	0.0%
Servicio esp. de atención a la violencia	0.8%	22.2%	12.7%	62.6%	1.6%	0.0%	14.0%	63.2%	22.8%	0.0%
Otro servicio	2.3%	24.1%	11.5%	52.9%	9.2%	9.1%	45.5%	18.2%	18.2%	9.1%
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia										

Otro aspecto importante, analizado por el grupo de trabajo, es la repetición de los eventos. En Guerrero ésta se da en el 34.5% de abandono y/o negligencia, en el 35.5% de los casos de violencia física, en 34.2% de los de violencia sexual, en 43.5% de psicológica y 68.1% de los de económica o patrimonial (Cuadro 9).

Al respecto, el grupo de trabajo considera que las cifras de repetición de eventos en el estado de Guerrero muestran altas tasas de reincidencia respecto a todos los tipos de violencia. De manera particular, preocupa al grupo el alto número de repetición de los eventos de violencia psicológica, económica y física. En este sentido, el grupo considera que esto refleja una situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres de la entidad y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención y sanción. Lo anterior, adquiere particular relevancia si se toma en cuenta que el estado puede ser responsable por actos privados si no adopta, con la debida diligencia, las medidas para impedir la violación de los derechos humanos de las mujeres[34].

[34] Véase CEDAW, *Recomendación General 19: La violencia contra la mujer*, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\REV.1 (1994), párr. 9.

Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014

Servicio que Otorgo la Atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial
Total nacional					
Total	*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%
Guerrero					
Total	*34.5%*	*35.5%*	*34.2%*	*43.5%*	*68.1%*
Consulta externa	17.6%	39.9%	39.0%	33.8%	50.0%
Hospitalización	23.1%	32.3%	38.1%	37.2%	62.5%
Urgencias	14.3%	20.6%	23.4%	48.9%	28.6%
Servicio especializado de atención a la violencia	61.1%	50.2%	32.8%	47.3%	80.0%
Otro servicio	66.7%	53.8%	63.6%	61.7%	87.5%

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

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

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

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

Al respecto, de la información disponible en la *Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres de 2010 a 2014 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 39.9% de las lesiones por *violencia familiar* a nivel nacional, en Guerrero fue en 33.9%, en 39.8% de los casos en los municipios de la solicitud de AVGM. En tanto que en los casos de violencia no familiar los porcentajes correspondientes son 51.6%, 56.7% y 62.7%, respectivamente (Cuadro 10).

Llama la atención que en Guerrero el aviso al MP ocurra en 3.8% de las lesiones accidentales; en 42.4% de las autoinfligidas; y, 10.7% de las que se ignora la intencionalidad. En los municipios de la solicitud, los porcentajes correspondientes son de 13.8%, 61.5% y 29.1%, respectivamente. En el caso de la violencia familiar, la frecuencia de aviso al MP en Guerrero es de 0.9 veces la del total nacional.

Cuadro 10. 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

	Año de la atención					
Intencionalidad del Evento	2010	2011	2012	2013	2014	Total
TOTAL NACIONAL	13.5%	13.0%	13.4%	16.8%	18.0%	15.4%
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	7.3%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	39.9%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	51.6%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	35.9%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	47.9%
Trata de personas	.	.	.	25.0%	33.3%	27.3%
GUERRERO	6.9%	5.1%	4.0%	12.4%	10.5%	7.5%
Accidental	5.5%	3.9%	2.5%	6.3%	3.3%	3.8%
Violencia familiar	41.5%	43.2%	25.5%	25.5%	37.3%	33.9%
Violencia no familiar	73.1%	62.3%	54.2%	45.5%	52.1%	56.7%
Auto infligido	45.8%	41.4%	44.4%	26.3%	50.0%	42.4%
Se ignora	9.1%	5.4%	12.7%	19.2%	9.5%	10.7%
Trata de personas	.	.	.	.	.	.
MUNICIPIOS AVGM	22.4%	14.2%	17.2%	24.0%	26.4%	21.2%
Accidental	19.3%	10.9%	10.5%	11.8%	15.7%	13.8%
Violencia familiar	44.0%	45.3%	41.1%	61.0%	35.3%	39.8%
Violencia no familiar	75.5%	68.6%	72.2%	50.0%	56.6%	62.7%
Auto infligido	50.0%	71.4%	88.9%	30.8%	73.3%	61.5%
Se ignora	21.4%	30.0%	33.3%	20.4%	38.6%	29.1%
Trata de personas	.	.	.	.	.	.

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

El grupo de trabajo considera necesario investigar las causas de este incumplimiento, para dilucidar si este tipo de agresiones siguen siendo consideradas por el personal de los servicios de salud como un asunto privado, en vez de considerarlo una violación de derechos y la probable comisión de un delito; o bien si hay una falta de capacitación a las y los servidores públicos.

Al respecto, el grupo de trabajo desea señalar que a partir de las visitas realizadas *in situ*, fue posible detectar una disparidad tanto en el conocimiento como en la aplicación de la NOM-046. Particularmente, en el Hospital General de Ayutla de los Libres, en el Hospital de la Madre y el Niño Guerrerense en Chilpancingo y en el Hospital General Donato G. Alarcón de Acapulco. En el primer y segundo caso, se observaron notables deficiencias en la prestación del servicio y no así en el tercer caso, donde se puso de manifiesto la capacitación, conocimiento y aplicación, lo cual impacta en el aviso al MP.

5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud

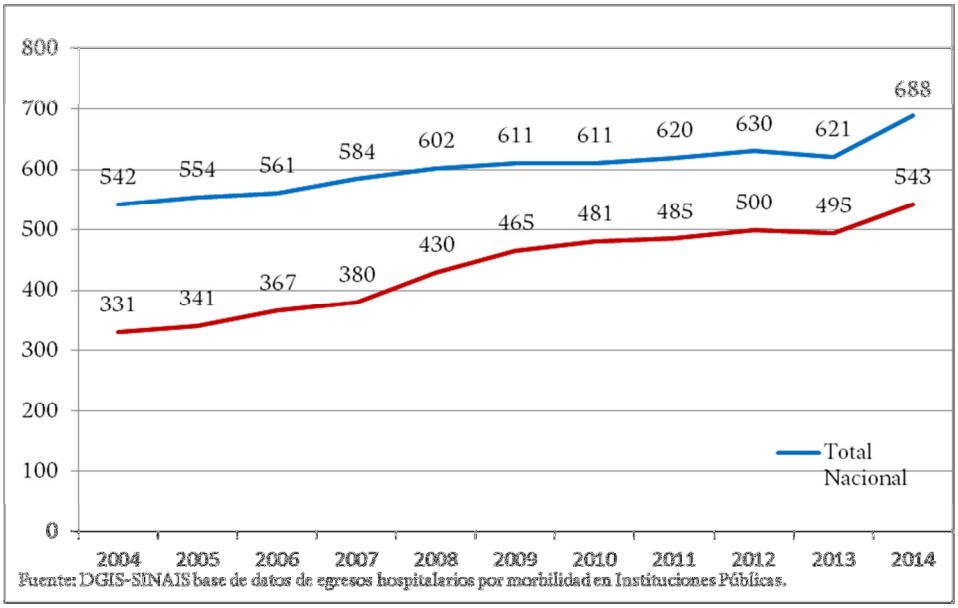
Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas[35]. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. 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 de 2004 a 2014, Guerrero muestra una tendencia decreciente en el número de egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia (pasa de 2845 casos a 3,800 en 2014). Con relación al total de población de mujeres, el porcentaje

[35] Véase en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_saeh.html.

que estos egresos representan, tiene una tendencia ligeramente decreciente (Gráfica 8), situación contraria a la observada a nivel nacional.

Gráfica 8. 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, lamentablemente, no existe información estadística accesible al público sobre homicidios de mujeres y feminicidios.

El Cuadro 11 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio (en adelante, DMPH[36]) de 1985 hasta diciembre de 2008[37]. Se trata de decesos de mujeres por agresiones, en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

[36] En el presente trabajo se modificó la referencia de defunciones femeninas con presunción de homicidio a defunciones de mujeres con presunción de homicidio.
[37] Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2015. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

Cuadro 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Guerrero, tasa por cada 100,000 mujeres 1985-2014

Año	Total nacional	Guerrero	% del total de DFPH	% del total de población femenina	Acapulco de Juárez	Ayutla de los Libres	Coyuca de Catalán	Chilpancingo de los Bravo	Iguala de la Independencia	José Azueta	Ometepec	Tlapa de Comonfort	Suma municipios en la solicitud	% del total nacional de DFPH	% del total nacional de población femenina	% del total estatal de DFPH	% del total estatal de población femenina
1985	1,486	79	5.32%	3.24%	18	5	0	10	4	6	7	3	53	3.57%		67.09%	
1986	1,418	86	6.06%	3.24%	33	2	2	5	6	0	1	1	50	3.53%		58.14%	
1987	1,271	109	8.58%	3.24%	39	1	1	4	6	2	4	0	57	4.48%		52.29%	
1988	1,410	47	3.33%	3.24%	15	0	1	1	2	0	3	2	24	1.70%		51.06%	
1989	1,251	21	1.68%	3.25%	7	1	0	3	0	0	0	1	12	0.96%		57.14%	
1990	1,258	21	1.67%	3.39%	4	1	0	1	4	0	0	1	11	0.87%	1.29%	52.38%	40.99%
1991	1,287	28	2.18%	3.37%	6	0	0	3	2	1	0	1	13	1.01%	2.61%	46.43%	41.43%
1992	1,382	44	3.18%	3.35%	20	0	2	6	3	1	1	0	33	2.39%	1.34%	75.00%	42.12%
1993	1,360	37	2.72%	3.33%	15	0	1	1	6	1	0	1	25	1.84%	1.36%	67.57%	42.51%
1994	1,471	104	7.07%	3.31%	22	2	2	1	4	2	4	3	40	2.72%	1.37%	38.46%	42.80%
1995	1,512	77	5.09%	3.29%	21	2	1	1	1	4	5	0	35	2.31%	1.37%	45.45%	43.03%
1996	1,474	81	5.50%	3.27%	18	1	1	4	2	6	4	4	40	2.71%	1.37%	49.38%	43.14%
1997	1,343	80	5.96%	3.25%	15	0	2	6	2	5	2	2	34	2.53%	1.37%	42.50%	43.23%
1998	1,538	105	6.83%	3.23%	30	3	1	7	6	4	7	7	65	4.23%	1.36%	61.90%	43.31%
1999	1,413	88	6.23%	3.20%	28	0	1	6	3	3	2	5	48	3.40%	1.36%	54.55%	43.40%
2000	1,303	77	5.91%	3.18%	20	1	3	6	3	1	4	1	39	2.99%	1.35%	50.65%	43.52%
2001	1,311	61	4.65%	3.16%	20	1	1	5	2	0	2	3	34	2.59%	1.35%	55.74%	43.69%
2002	1,284	52	4.05%	3.14%	7	1	1	0	3	2	2	3	19	1.48%	1.34%	36.54%	43.88%
2003	1,324	66	4.98%	3.13%	21	5	0	0	5	2	3	0	36	2.72%	1.34%	54.55%	44.07%
2004	1,214	57	4.70%	3.11%	16	2	0	2	0	1	1	3	25	2.06%	1.33%	43.86%	44.23%
2005	1,298	59	4.55%	3.09%	11	1	0	1	0	5	6	3	27	2.08%	1.31%	45.76%	44.08%
2006	1,296	96	7.41%	3.08%	32	1	0	6	7	2	2	5	55	4.24%	1.30%	57.29%	44.24%
2007	1,087	78	7.18%	3.06%	22	3	3	1	4	3	3	2	41	3.77%	1.28%	52.56%	44.26%
2008	1,449	93	6.42%	3.05%	19	1	7	3	3	3	2	4	42	2.90%	1.27%	45.16%	44.27%
2009	1,943	154	7.93%	3.04%	37	5	0	11	7	9	3	4	76	3.91%	1.25%	49.35%	44.26%
2010	2,435	127	5.22%	3.03%	33	7	3	9	7	4	4	1	68	2.79%	1.38%	53.54%	45.49%
2011	2,716	185	6.81%	3.02%	83	3	3	9	2	9	3	0	112	4.12%	1.38%	60.54%	45.75%
2012	2,761	240	8.69%	3.01%	116	5	2	5	11	6	9	6	160	5.80%	1.38%	66.67%	45.95%
2013	2,594	228	8.79%	2.99%	97	1	3	11	13	4	4	1	134	5.17%	1.38%	58.77%	46.12%
2014	2,289	176	7.69%	2.98%	51	0	3	15	13	5	2	5	94	4.11%	1.38%	53.41%	46.24%
Total	47,178	2,756	5.84%	-	876	55	44	143	131	91	90	72	1502	1.9%	-	31.8%	-

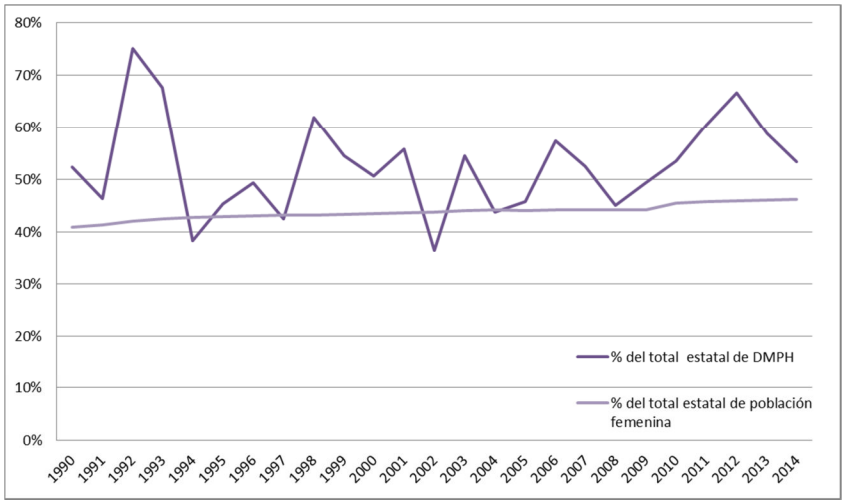
Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

Como se puede observar, entre 1985 y 2014 se han registrado en todo el país 47,178 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las que 2,756 (5.84%) corresponden a Guerrero y 876 a los ocho municipios especificados en la solicitud. Esto corresponde al 1.9% del total nacional y 3.18% del estatal (Cuadro 11).

Por otra parte, en cuanto a la edad media de las víctimas de este tipo de defunciones, los datos registrados muestran que la edad promedio es de 32.8 años en 1985, la cual pasa a 41.7 en 2005, baja hasta 32.95 al año siguiente y alcanza los 41.35 años en 2014, contra 35.1 años del total nacional.

En el periodo considerado, la participación de Guerrero en el total nacional de muertes de mujeres por agresiones ha tenido un comportamiento errático, pero con una tendencia claramente a la alza que contrasta con el promedio nacional. Según los últimos datos disponibles, en 2014 alcanza 7.7%, valor superior al promedio del periodo que es 5.5%, situación que preocupa al grupo de trabajo.

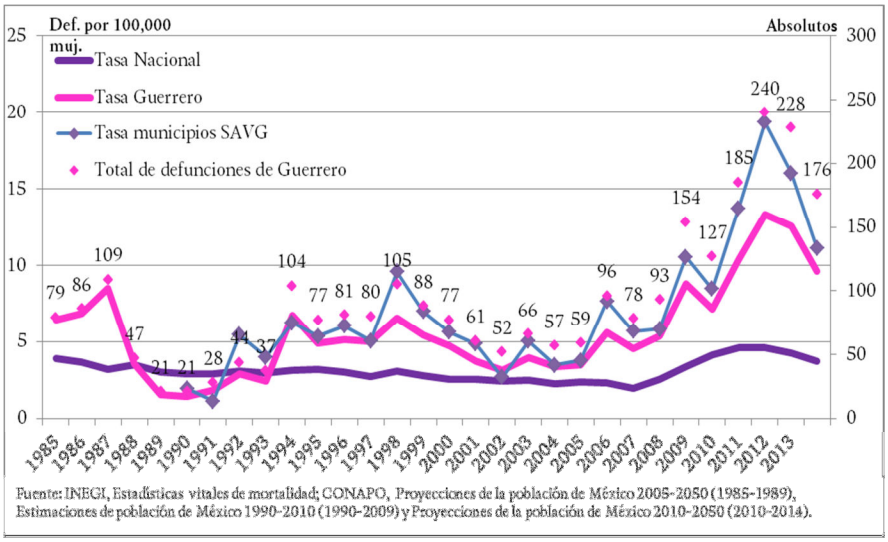
Gráfica 9. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el estado de Guerrero, 2012 –2014



Fuente: INEGI, estadísticas vitales de mortalidad

En la Gráfica 10 se encuentra el comportamiento de la tasa de DMPH en Guerrero por cada 100,000 mujeres, misma que permite comparar la evolución de la entidad con la del conjunto del país. Durante todo el periodo analizado (1985-2014), la tasa por cada 100,000 mujeres en la entidad se mantuvo por debajo de la tasa a nivel nacional. Sin embargo, en el último decenio se observa un crecimiento de la tasa que inicia en 2003, particularmente elevado en 2009, 2011 y 2012, mucho mayor que el observado en el ámbito nacional. En el último año se observa un descenso de la tasa de casi una cuarta parte, a pesar de lo cual es mayor del promedio nacional, con una reducción de 12.8%.

Gráfica 10. Tasas de defunciones de mujeres en Guerrero con presunción de homicidio (1985-2014)



Por lo que hace a la práctica de la necropsia en Guerrero, ésta muestra una reducción al pasar del 57.1% en 1985 hasta alcanzar el 21.5% en 2008. Para 2013, el porcentaje de necropsias es de 47.8% y de 52.8% para 2014. Por su parte, en los municipios de AVGM los porcentajes de necropsia corresponden al 59.7% en 2013 y 68.1% en 2014.

Al respecto, el grupo de trabajo considera de vital importancia que se realicen todas las diligencias necesarias para determinar la causa de muerte de las mujeres en todos los casos de defunciones, especialmente, en aquéllos con presunción de homicidio. Lo anterior, es indispensable para garantizar una investigación, sanción y reparación efectivas que aseguren el acceso a la justicia y permitan generar políticas públicas de prevención.

Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte de las mujeres, el estado de Guerrero muestra un incremento de la proporción que ocurre en el hogar hasta alcanzar 56% en 2000 y 54% en 2005.

Luego hay un descenso hasta 13% en 2012 y aumenta a 25% en 2013 y 24% en 2014. En cambio, la proporción de DMPH ocurridas en la vía pública, en los últimos tres años se presenta a la baja con 64% en 2012 frente al 39% en 2013 y 2014. Puede decirse que el incremento reciente en las muertes de mujeres por agresiones tiene lugar, fundamentalmente, en el espacio público.

Cuadro 12. Porcentaje de DMPH según lugar de ocurrencia, 2010-2014

Año	Lugar de ocurrencia			
	Hogar		Vía pública	
	Nacional	Guerrero	Nacional	Guerrero
2005	46%	54%	28%	27%
2006	42%	41%	29%	30%
2007	42%	32%	29%	42%
2008	39%	30%	30%	33%
2009	36%	25%	36%	44%
2010	29%	27%	42%	38%
2011	25%	19%	44%	51%
2012	26%	13%	49%	64%

2013	29%	25%	37%	39%
2014	33%	24%	35%	39%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

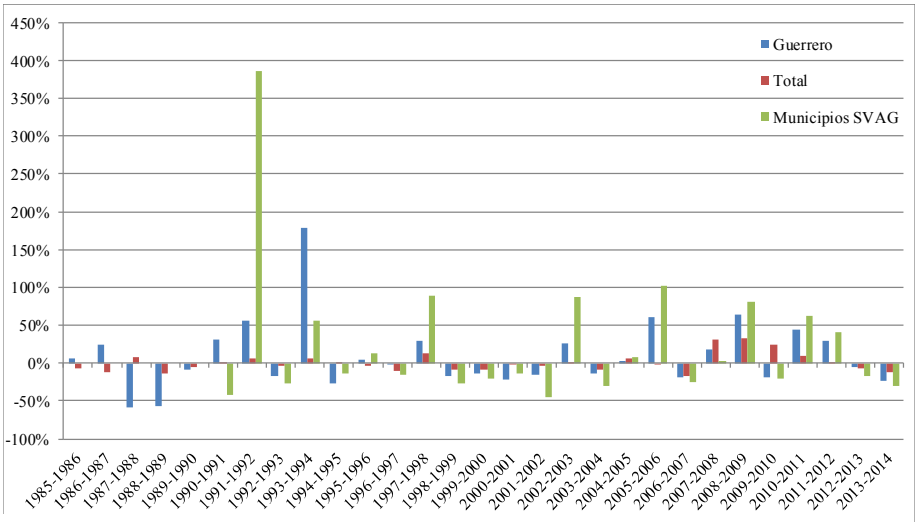
Para el periodo coincidente con el de análisis de la AVGM (2005-2014), los niveles de defunciones ocurridas en la vía pública se encuentran por encima de los del país, mientras que los ocurridos en el hogar se encuentran por debajo.

Asimismo, esto coincide con la información obtenida por el grupo de trabajo durante las entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil, expertas y autoridades: la violencia contra las mujeres se concentra en las relaciones de pareja (Cuadro 12).

Al respecto, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado a tomar en consideración este factor, para generar políticas públicas que atiendan la violencia que las mujeres guerrerenses viven en el espacio público.

La medida relativa –tasa por 100,000 mujeres– permite comparar directamente la evolución de Guerrero con la del conjunto del país. Si tomamos como punto de referencia los niveles observados en 1985, la tasa de la entidad de 2012 representa el doble de la inicial, en tanto que la nacional aumentó 18%. Para 2013, las proporciones eran de 195% y 109% respectivamente, y en 2014 corresponde al 150% y 95%, es decir, casi el mismo nivel que 29 años antes para el conjunto del país y la mitad más baja para la entidad. Resalta el gran incremento observado en la tasa de Guerrero entre 1993 y 1994 (de 178%) que contrasta con el incremento del 6% de la tasa nacional. Sin embargo, al año siguiente hay una reducción del 27% en la entidad, mientras que el promedio nacional sube 1%. (Gráfica 11).

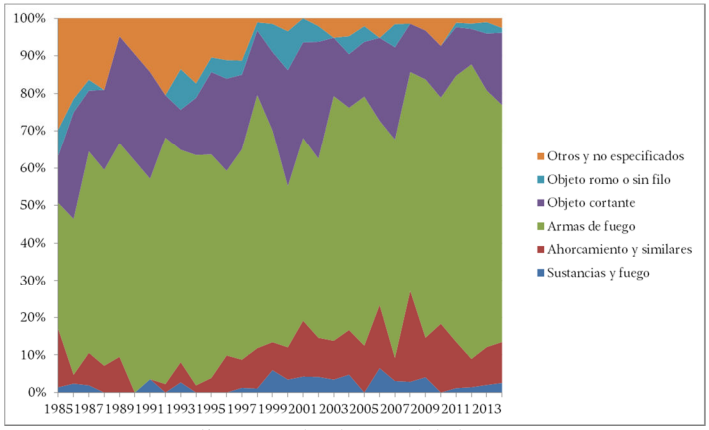
Grafica 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio y su tasa por cada 100,000 mujeres, por municipio del estado de Guerrero (2010-2014)



Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad; CONAPO, Proyecciones de la población de México 2005-2050 (1985-1989), Estimaciones de población de México 1990-2010 (1990-2009) y Proyecciones de la población de México 2010-2050 (2010-2013).

Es posible apreciar que los medios usados en estas agresiones son distintos en Guerrero: es más frecuente el recurso de armas de fuego en el estado, por encima del nivel nacional. En los últimos años se observa el aumento de objeto cortante. (Gráfica 12).

Gráfica 12. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión en Guerrero, 1998-2013



Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

7. Maternidad en niñas y adolescentes

La maternidad en edades tempranas significa un obstáculo al sano desarrollo de niñas y adolescentes, porque implica el fin de la escolarización y el truncamiento de las 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 Guerrero, entre 1985 y 2014[38], se registraron 13,838 nacimientos en los que la madre era menor de 15 años; con un promedio de 397 casos anuales en los últimos cinco años. En los municipios de la AVGM, a partir de 1985 se registraron en total 7,522 nacimientos; entre 2009 y 2014, 905 nacimientos; mientras que en 2014 sólo se registraron 200.

Por lo que toca a nacimientos provenientes de mujeres menores de 18 años, en todo el periodo se han registrado 216,520 casos de los cuales 32,907 se presentaron en los últimos cinco años, esto es un promedio anual de 6,581 nacimientos[39]. En lo que respecta a los municipios de la solicitud de AVGM son 88,510 para todo el periodo y, 15,136 en los últimos cinco años, y un promedio de 1,514 anuales.

Otra forma de violencia contra las mujeres es la omisión de cuidados durante el embarazo y parto. Una forma de evaluar este fenómeno es a través del cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana *NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio* (NOM-007). La base de datos de Certificado de Nacimiento, disponible en el SINAIS, permite acceder a los registros para evaluar el cumplimiento de distintos elementos de esta norma[40].

Para el 2014, en Guerrero sólo se cumplen en dos terceras partes las disposiciones de la NOM-007. Llama la atención del grupo de trabajo la importante reducción observada en los últimos años, desde 85.9% y 85.1% en 2012. En todos los años los municipios de la solicitud y la entidad en su conjunto presentan un desempeño inferior al promedio nacional (Cuadro 13).

---

[38] Última fecha disponible.
[39] INEGI, Estadísticas vitales de natalidad.
[40] Por ejemplo: la atención prenatal; el mínimo de cinco consultas prenatales; la aplicación de la vitamina K; la aplicación de la vacuna BCG; la medición de la talla, el peso y la valoración APGAR.

Cuadro 13. Proporción de cumplimiento de la NOM 007 por año de nacimiento, 2009-2014

Municipio de residencia de la madre	PCNOMA						
	Año de nacimiento del hijo						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total nacional	75.6%	79.2%	85.6%	85.9%	71.0%	70.8%	78.0%
Total Guerrero	74.7%	75.8%	82.6%	85.1%	66.1%	66.7%	75.2%
Acapulco de Juárez, Gro.	75.5%	75.3%	79.3%	84.2%	66.2%	66.6%	74.5%
Ayutla de los Libres, Gro.	71.2%	73.1%	77.5%	74.0%	60.5%	68.0%	70.7%
Coyuca de Catalán, Gro.	77.6%	79.0%	90.7%	90.3%	69.2%	71.1%	79.7%
Chilpancingo de los Bravo, Gro.	78.7%	78.5%	88.7%	89.3%	68.1%	68.8%	78.7%
Iguala de la Independencia, Gro.	71.6%	72.4%	80.0%	86.9%	65.2%	65.8%	73.7%
Zihuatanejo de Azueta, Gro.	75.8%	77.3%	86.2%	86.1%	70.1%	67.3%	77.1%
Ometepec, Gro.	81.4%	82.2%	80.8%	90.2%	67.0%	68.3%	78.3%
Tlapa de Comonfort, Gro.	75.3%	76.1%	82.2%	86.8%	64.8%	65.9%	75.2%

Fuente: SINAIS, ingresos hospitalarios

Debe tenerse en cuenta que el Código Penal para el Estado de Guerrero establece los 14 años como el límite inferior para el consentimiento en las relaciones sexuales[41]. De tal forma, el simple hecho de registrar un nacimiento en el que la madre es menor de catorce años debería bastar para, sobre la base del interés superior de las niñas, suponer la comisión de un delito y proceder a las investigaciones conducentes.

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. Mortalidad materna

La mortalidad materna representa una manifestación de la desigualdad de oportunidades para el acceso a los servicios de salud por parte de las mujeres embarazadas. La mayoría de los casos de mortalidad materna en Guerrero ocurren por falta de atención obstétrica de emergencia. El factor común es la falta de acceso a servicios básicos y los largos recorridos por brechas y carreteras para llegar a las instalaciones de salud más cercanas, las cuales, en muchos casos, carecen de medicinas, equipamiento y personal médico capacitado[42]. Dicha situación vulnera el derecho a la salud, los derechos a la integridad personal, a la vida y a la vida digna de las mujeres en la entidad.

En Guerrero la mortalidad materna se enmarca en un contexto económico, social y cultural adverso, que se manifiesta en: la carencia de recursos económicos y materiales; la desnutrición crónica de las mujeres embarazadas; el monolingüismo y el analfabetismo, entre otros factores. De igual forma, en ocasiones, los usos y costumbres de algunas comunidades indígenas pueden ser un obstáculo para que la mujer reciba la atención médica que necesita.

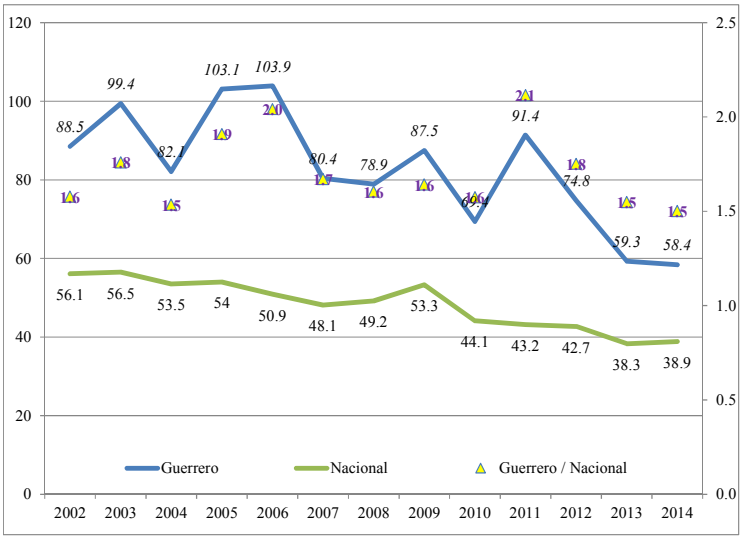
[41] Artículo 131, del Código Penal para el Estado de Guerrero

[42] Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derecho a una vida libre de discriminación y violencia: Mujeres Indígenas en Chiapas, Guerrero y Oaxaca*, disponible en: http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/derecho_vida_libre.pdf.

Históricamente, Guerrero presenta altos índices de la Razón de Mortalidad Materna (en adelante, RMM)[43], superiores al promedio nacional. De acuerdo con los datos del Observatorio de Mortalidad Materna[44], en Guerrero para el año 2002, se tenía un valor de 88.5 en RMM, esto es, 1.6 veces el valor nacional de 56.1.

Después, en 2004, se presentó un descenso de 82.1. En 2006, se dio un incremento en la RMM para alcanzar 103.9 y luego reducciones sucesivas que llevaron su valor a 69.4 en 2010. En la gráfica 13 se muestra también mediante triángulos amarillos la proporción que significa la RMM de Guerrero respecto al valor nacional. Cabe señalar que en 1990, la RMM de Guerrero representaba dos terceras partes de la nacional y en 2013 esta razón aumentó a 95%.

Gráfica 13. Razón de Mortalidad Materna en Guerrero y su comparación con el ámbito nacional, 2002-2014



Fuente: Observatorio de Mortalidad Materna

Entre las principales características de las defunciones maternas en Guerrero encontramos que entre 2009 y 2014, se observa en promedio que el 9.7% era menor de 19 años; el 83% vivía en unión libre o era casada; una de cada tres era hablante de lengua indígena; cuatro de cada cinco se dedicaban al hogar y, 18.5% no contaba con escolaridad. Es posible apreciar también que una de cada cinco no tenía seguridad social ni protección a la salud, en tanto que 60% estaban afiliadas al Seguro Popular. En estas muertes casi uno de cada cinco partos fue atendido por partera y el porcentaje de aquellos ocurridos en el hogar es de 24.2% (Cuadro 14).

Cuadro 14. Indicadores de mortalidad materna, 2009-2014

Año de ocurrencia	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Muertes maternas	68	53	69	56	44	43
Razón de mortalidad materna*	87.5	69.4	91.4	74.8	59.3	58.4

[43] La razón de mortalidad materna se define como el número de defunciones de la población femenina, mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidos vivos en ese mismo año.
[44] Véase en http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos_grandes/Indicadores_2012_octubre29.pdf.

Porcentaje de las defunciones maternas en que:						
Era menor de 19 años	17.7	5.7	7.2	7.1	9.1	11.6
Vivía en unión libre o era casada	88.2	81.1	84.1	78.6	79.6	86.0
Era hablante de lengua indígena			40.6	33.9	31.8	27.9
Se dedicaba al hogar	85.3	98.1	94.2	64.3	72.7	65.1
No tenía escolaridad	20.6	20.8	18.8	21.4	18.2	11.2
Contaba con primaria incompleta o completa	38.2	47.2	42.0	30.4	43.2	18.6
No tenía seguridad social ni protección a la salud	30.9	24.5	29.0	12.5	6.8	14.0
Contaba con Seguro Popular	45.6	54.7	55.1	60.7	72.7	74.4
Murió en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud	53.0	39.6	39.1	35.7	59.1	51.2
Murió en una clínica u hospital de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social	5.9	5.7	4.4	16.1		
Murió en su casa	25.0	24.5	33.3	26.8	20.5	25.6
Contó con asistencia médica	72.1	84.9	56.5	64.3	72.7	58.1
Tuvo certificado otorgado por un médico	98.5	96.2	97.1	92.9	100.0	90.7
Murió por causas obstétricas indirectas	14.7	26.4	17.4	19.6	18.2	25.6
Murió por enfermedades hipertensivas del embarazo	29.4	26.4	18.8	23.2	29.6	18.6
Murió por hemorragia del embarazo, parto y puerperio	26.5	24.5	44.9	35.7	25.0	34.9
Murió por aborto	5.9	5.7	4.3	7.1	2.3	4.7
No tuvo control prenatal durante el embarazo			15.9	28.6	15.9	9.3
Inició el cuidado prenatal entre el primer y tercer meses del embarazo			37.7	28.6	43.2	51.2
Tuvo entre tres y cinco consultas prenatales			37.7	30.4	31.8	23.3
Recibió atención de un médico durante el parto			36.2	48.2	56.8	48.8
Fue atendida por una partera			30.4	17.9	9.1	20.9
Atendió el parto en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud			31.9	39.3	52.3	41.9
Atendió el parto en su casa			47.8	26.8	20.5	2.3

Fuente: Observatorio de Mortalidad Materna, con datos de INEGI, DGIS/SSA, Bases de datos de defunciones. *2011 a 2013: Calculada con la actualización de nacidos vivos estimados de las proyecciones de población del CONAPO 2010-2050.

9. Estadísticas judiciales en materia penal

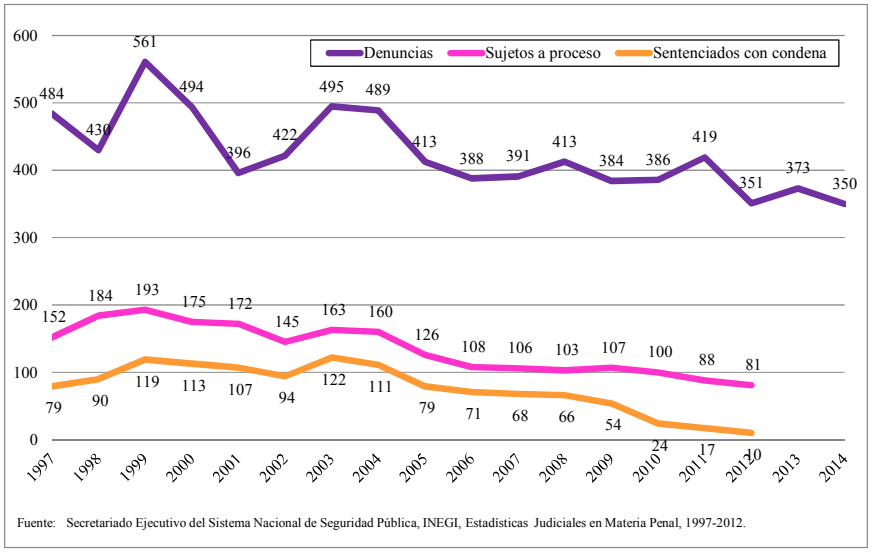
Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de trabajo considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad federativa.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación[45]: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, las personas sujetas a proceso y las personas condenadas (Gráfica 14). Es importante señalar que las denuncias no necesariamente reflejan el número de víctimas, porque puede haber varias víctimas en una misma denuncia.

[45] 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.

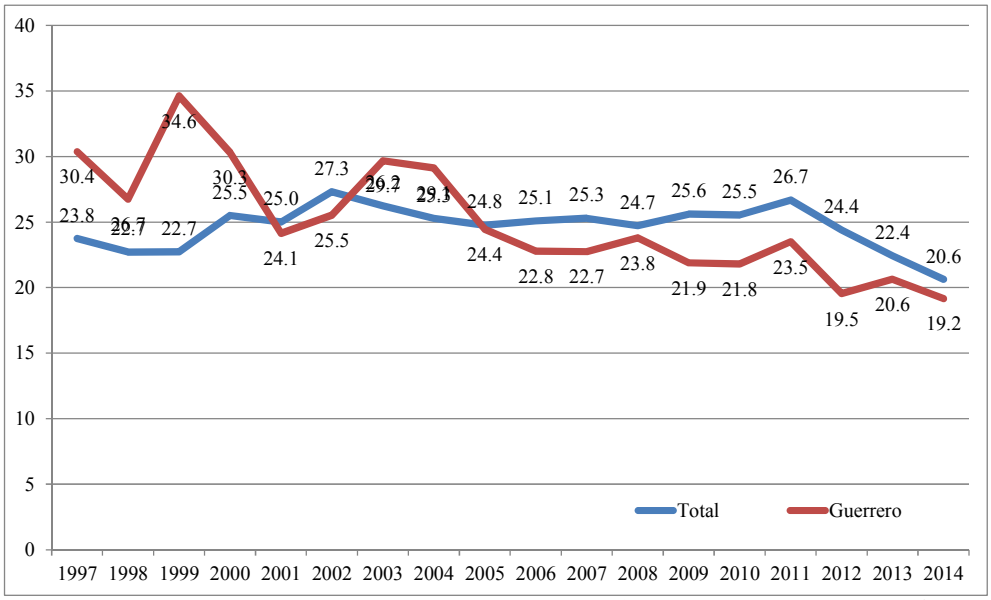
De este modo, en términos absolutos, en el año 1999 se registró el máximo número de denuncias que correspondió a 561; de las cuales 193 fueron sujetos a proceso y 119 a condenas. Cantidades similares a las del año 2000, en el que se denunciaron 494 casos; 175 fueron sujetos a proceso y 113 fueron sujetos a condena. Para el 2003 se denunciaron 495 casos; 163 fueron sujetos a proceso y 122 a condenas. Las diferencias entre las series nos hablan de la impunidad y de la falta de efectividad de los procesos de procuración e impartición de justicia.

Gráfica 14. Violaciones denunciadas ante el MP, sujetos a proceso y sentencias con condena, 1997-2014



En términos relativos, en Guerrero existe una tendencia decreciente en las violaciones denunciadas ante el MP por cada 100,000 mujeres; asimismo, se advierte que el número de denuncias a nivel nacional es más del doble de las que se presentan en la entidad (Gráfica 15).

Gráfica 2. Violaciones denunciadas ante el MP por 100,000 mujeres, 1997-2014

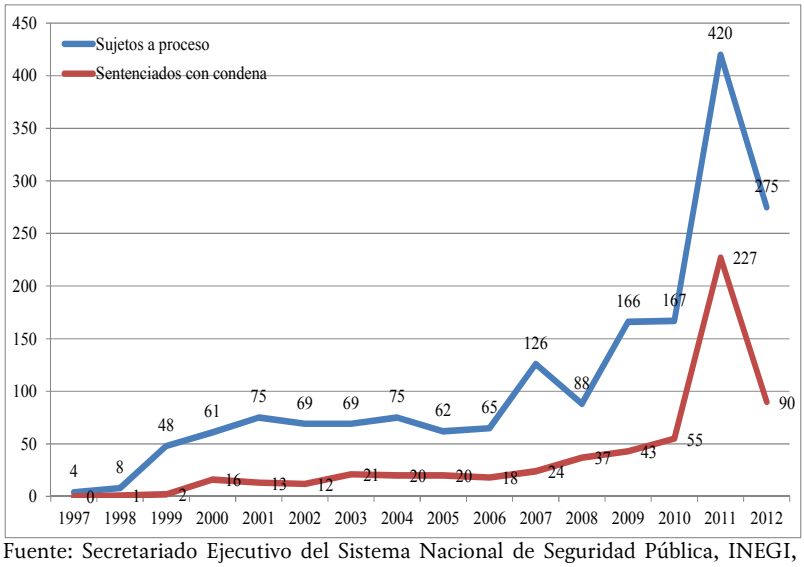


Fuente: ONU Mujeres e Inmujeres a partir de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO, Estimaciones de Poblaciones.

Respecto al delito de violencia familiar[46], el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenas (Gráfica 16).

Aunque de 2002 a 2004 el número de sujetos a proceso y sentenciados era similar, a partir de 2005 empieza a generarse una diferencia considerable, registrando el punto más alto en 2010 con 420 personas sujetas a proceso y 227 sentencias condenatorias. La caída tanto en los sujetos a proceso pero especialmente en las condenas, podría deberse a una tardanza en la persecución de los delitos.

Gráfica 16. Sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 1997-2012

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

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

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

En el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013*, el gobierno del estado de Guerrero reportó que en 2012 hubo un total de 706 mujeres víctimas de delitos del fuero común, 52 por homicidio, 46 por lesiones, 46 por abuso sexual y 58 por violencia familiar.

De acuerdo con el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, que para delitos registrados en el año 2011 el gobierno del estado de Guerrero no reportó las víctimas; en el año 2013[47] se reportan, para delitos registrados en 2012, 706 mujeres víctimas de

[46] Previsto en los artículos 198, 199, 201 y 201 del Código Penal estatal.
[47] Véase en: Http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2013/.

delitos de fuero común, 52 por homicidio, 46 por lesiones, 46 por violación y 58 por violencia familiar.

La información más reciente del censo en 2014[48] da cuenta de un total de 1,736 víctimas de delitos del fuero común (321 mujeres y 1,157 hombres), de las cuales destacan los delitos de homicidio con 43 víctimas, lesiones con 31 víctimas, privación de la libertad con 23 víctimas y violencia familiar con 15 víctimas y otros delitos contra la sociedad cinco víctimas (todos hombres).

Llama la atención del grupo de trabajo que no se registra ninguna víctima para los delitos de: feminicidio, incesto, otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, otros delitos contra la familia, trata de personas ni otros delitos contra la sociedad.

b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

En el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014,* el estado de Guerrero reportó 86 mujeres víctimas de homicidio, cinco de feminicidio, 528 de lesiones, 122 de abuso sexual, 235 de violación, 39 de violación equiparada, 1,032 de violencia familiar, 1,557 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 33 de otros delitos contra la familia.

Los datos del censo 2015 dan cuenta para la entidad de 34 mujeres víctimas de homicidio, cinco de feminicidio, 225 de lesiones, 59 de abuso sexual, 86 de violación, ocho de violación equiparada, 508 de violencia familiar, 591 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 25 de violencia de género en todas sus modalidades.

* * * *

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

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

Del total de atenciones registradas por el Sector Salud (2010-2014), la proporción de casos correspondientes a violencia familiar y no familiar registrados en esta entidad es inferior al promedio nacional. Destacan los municipios de Iguala y Ometepec en los que la proporción de atenciones por violencia familiar está arriba del 30% de las atenciones brindadas. Por su parte, los municipios Chilpancingo de los Bravo (27.6%) y Acapulco (22.4%) concentran el mayor número de las atenciones por violencia familiar en Guerrero.

En cuanto a la violencia no familiar, llama la atención al grupo de trabajo que de acuerdo con el SINAIS, en los municipios de Acapulco y Chilpancingo de los Bravo predomina más esta modalidad de violencia, en comparación con otros municipios. Son los municipios de Acapulco y Chilpancingo los que más atenciones por violencia no familiar registran.

---

[48]Véase en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=319521, fecha de consulta: julio de 2016.

Por otra parte, el grupo observa que existe una tendencia creciente en Guerrero de los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia; aunque esta tendencia es similar a la que se presenta en todo el país, la tasa de estos egresos hospitalarios es significativamente más alta en la entidad.

En cuanto a las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de 1985 a 2009 se advierte que en promedio el porcentaje de defunciones de mujeres es similar respecto al porcentaje del total de mujeres en su población; sin embargo, de 2009 al último año registrado, la tasa de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en la entidad se encontró por encima de la nacional. Al respecto, es importante señalar que estas muertes se dieron más en la vía pública que en el hogar, tendencia opuesta a la presentada a nivel nacional.

Al respecto, el grupo advierte inconsistencias en los datos que registran las distintas fuentes oficiales de información sobre delitos de violencia de género contra las mujeres, particularmente respecto de mujeres víctimas de homicidio. Dicha situación impide conocer con certeza cuál es la realidad del fenómeno de la violencia contra las mujeres. Adicionalmente, se observan también inconsistencias entre la información proporcionada por el estado de Guerrero y los datos descritos en este apartado.

Adicionalmente, el grupo toma nota de que el estado de Guerrero, así como el conjunto del país, no ha cumplido con la reducción de niveles de la Razón de Mortalidad Materna. Guerrero sólo ha logrado reducir los niveles en un 0.5%, mientras que el conjunto del país en un 36.7%.

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

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas de la CPEUM, las leyes y los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades[49].

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, conrelación a: a) la solicitud de AVGM; b) la información proporcionada por el gobierno del estado de Guerrero; c)

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

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[50]. 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[51].

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[52].

Respecto a esta obligación, la solicitante señaló que las mujeres víctimas de violencia se enfrentan con un gobierno insensible, que no quiere reconocer el problema, que lo minimiza. Incluso indicó que, en ocasiones, justifican e invisibilizan la violencia en su contra, al declarar que algunas de las mujeres que han sido privadas de la vida están involucradas en el narcotráfico o que son asesinatos pasionales. Dicha situación, muestra una falta de capacitación y protocolos de actuación de las instituciones de procuración de justicia para investigar todas las muertes violentas de mujeres y reducir la impunidad.

Del mismo modo, la solicitante y las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas manifestaron que las autoridades encargadas de brindar atención a las mujeres víctimas de violencia, con frecuencia, muestran sus prejuicios al atenderlas y reproducen estereotipos al desestimar la gravedad de la violencia de las que son víctimas.

Por su parte, en la información que reporta el estado de Guerrero se observa la realización de un número considerable de cursos, talleres y capacitaciones a las diversas autoridades que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia. Dichas capacitaciones han versado sobre temas de derechos humanos de las mujeres, prevención y atención de la violencia en su contra, entre otras.

Al respecto, si bien el grupo de trabajo reconoce la labor realizada por el Estado en la materia, en particular por la Secretaría de la Mujer de Guerrero (en adelante SMG), durante su visita *in situ* tuvo conocimiento de que, en general, las autoridades entrevistadas refirieron no haber participado en capacitaciones en el último año en materia de perspectiva de género, derechos humanos de las mujeres y violencia en su contra, y las personas que fueron capacitadas, no habían sido evaluadas por algún mecanismo en específico.

---

[50] 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.
[51] Ibídem, párr. 236.
[52] 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.

Asimismo, el grupo de trabajo pudo detectar diversas debilidades en la capacidad estatal para la atención de mujeres víctimas de violencia. En este sentido, 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. Ello, aunado a la falta de contención emocional de parte de todas las autoridades que atienden la violencia contra las mujeres y las niñas.

El grupo identificó que existen casos en los que se lleva a cabo conciliación en materia de violencia familiar, presionando a la mujer a mantener a la familia unida[53]. En otros casos, se pudo observar que no se procede a levantar la denuncia correspondiente. Resulta indispensable transmitir al funcionariado la gravedad de la situación, ya que al actuar de esta forma, se obstaculiza el acceso a la justicia de las mujeres, además de que los antecedentes de violencia familiar son fundamentales, en algunos caso, para acreditar el feminicidio.

Particularmente, preocupa al grupo de trabajo que en el caso del personal de la Fiscalía y las agencias del MP especializadas, en muy pocos casos, tienen conocimiento de la existencia de los protocolos que se han creado para la investigación de delitos relacionados con la violencia contra mujeres, incluso, algunas de las personas entrevistadas no conocían los tipos penales de los delitos que son competentes; en otros casos, las servidoras o servidores públicos relacionan los casos de feminicidio con la delincuencia organizada, lo que deja la impresión de la normalización de la violencia o bien su indebida justificación.

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 agentes estatales implica una violación a los derechos humanos. 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.

De lo expuesto hasta ahora, el grupo de trabajo considera indispensable fortalecer los esfuerzos en materia de capacitación, debiendo generar mecanismos de evaluación de resultados y desempeño respecto a los cursos y talleres que se imparten, a fin de garantizar que éstos cumplan con su objetivo, así como focalizarlos de manera específica a las funciones particulares de atención a mujeres víctimas de violencia que realizan las y los servidores públicos en las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal.

Igualmente, el grupo de trabajo observó que en el sector salud algunas de las personas entrevistadas no tenían conocimiento de la existencia de la NOM-046; no conocían la metodología para la detección de la violencia, o para aplicar el protocolo a seguir en estos casos.

En términos comparativos, la atención brindada varía de un lugar a otro y de una persona a otra. En algunos municipios, el personal mostró una deficiente capacitación y atención en la materia. Sin embargo, en otros, el personal demostró estar sensibilizado y capacitado. Es importante señalar que en todos los municipios se pudo observar la carencia de recursos humanos y materiales los cuales eran insuficientes y precarios.

---

[53] El grupo de trabajo tuvo conocimiento de un caso en el que un funcionario público de un DIF municipal priorizó la unidad familiar por encima de la integridad física y emocional de una mujer, a quien localizó en un refugio y solicitó su traslado para propiciar la reconciliación.

Por ello, el grupo considera indispensable el fortalecimiento material y de personal en las instituciones de salud, así como de la capacitación y evaluación para el personal, ya que la asistencia otorgada a las mujeres constituye un aspecto fundamental en la prevención de la violencia.

En cuanto a la violencia obstétrica[54], ésta es una forma específica de violación a los derechos humanos y reproductivos de las mujeres, incluyendo los derechos a la integridad, a la salud[55], a la información en materia de salud, a la libertad y autonomía reproductivas, y a la igualdad y no discriminación. Se genera en el ámbito del control prenatal, la atención del embarazo, parto y puerperio en los servicios de salud —públicos y privados—, y es producto de un entramado multifactorial en donde confluyen la violencia institucional y la violencia de género puesto que esas acciones o conductas que causan muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, se derivan necesariamente de su condición de género y ocurren en el ámbito de su salud reproductiva[56], por lo que constituyen formas de violencia y discriminación contra la mujer.

En este rubro, el grupo de trabajo pudo observar, como ya se mencionó, que existen múltiples carencias materiales y humanas en la atención a las mujeres embarazadas, lo que afecta la integridad y salud de las mujeres, sus hijas e hijos. En algunas de las instancias de salud visitadas se constató que no cuentan con gineco-obstetras suficientes, ni espacio para atender a las mujeres embarazadas. En este sentido, en una de sus visitas, el grupo tuvo conocimiento de una niña que dio a luz en el baño del hospital, lo que sin duda, constituye violencia obstétrica.

El grupo de trabajo exhorta al gobierno del estado de Guerrero a responsabilizarse de su obligación de respetar los derechos a la vida y a la integridad personal de las mujeres y sus hijas e hijos mediante el fortalecimiento, *la regulación y fiscalización de la prestación de los servicios de salud*[57]. Dicha fiscalización debe garantizar que los establecimientos, bienes y servicios de salud sean accesibles, culturalmente adecuados a todas las mujeres y con énfasis en las más vulnerables y marginadas, ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, contar con personal médico capacitado,

---

[54] Comprende la atención institucional del parto. La violación de los derechos humanos y reproductivos de las mujeres va desde regaños, burlas, ironías, insultos, amenazas, humillaciones, manipulación de la información y negación al tratamiento, sin referir a otros servicios para recibir asistencia oportuna, aplazamiento de la atención médica urgente, indiferencia frente a sus solicitudes o reclamos, no consultarlas o informarlas sobre las decisiones que se van tomando en el curso del trabajo de parto, utilizarlas como recurso didáctico sin ningún respeto a su dignidad humana, el manejo del dolor durante el trabajo de parto como castigo y la coacción para obtener su 'consentimiento', hasta formas en las que es posible constatar que se ha causado daño deliberado a la salud de la afectada, o bien que se ha incurrido en una violación aún más grave de sus derechos (*Vid.* Villanueva-Egan, Luis Alberto, "El maltrato en las salas de parto: reflexiones de un gineco-obstetra", en *Revista CONAMED*, vol. 15, núm. 3, julio-septiembre 2010, p. 148).

[55] En el ejercicio del derecho a la salud se debe garantizar el derecho de las mujeres a una maternidad sin riesgos y el tratamiento médico de calidad durante el embarazo y el parto (*Cfr.* ONU, Comité CEDAW, *Caso Alyne da Silva Pimentel vs. Brasil. Comunicación N° 17/2008*, 49º período de sesiones (2011), [CEDAW/C/49/D/17/2008], párr 8).

[56] Expertos en el tema identifican dos modalidades de violencia obstétrica, por un lado la física, la cual se "configura cuando se realizan a la mujer prácticas invasivas y suministro de medicación que no estén justificados por el estado de salud de la parturienta [...] o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico". La segunda dimensión de la violencia obstétrica es la psicológica, que incluye "el trato deshumanizado, grosero, discriminación, humillación, cuando la mujer va a pedir asesoramiento, o requiere atención, o en el transcurso de una práctica obstétrica. Comprende también la omisión de información sobre la evolución de su parto" " (*Vid.* Medina, Graciela, "Violencia obstétrica", en *Revista de Derecho y Familia de las Personas*, Buenos Aires, núm. 4, diciembre 2009).

[57] Véase Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 99, y Corte IDH. Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 121.

medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas[58].

Para el caso del estado de Guerrero, resulta indispensable garantizar que las niñas y mujeres indígenas y sus familias, así como aquellas niñas, adolescentes y mujeres en condiciones de analfabetismo, pobreza o marginación social, puedan efectivamente gozar del respeto de sus derechos al momento de acudir a las instancias de salud locales, especialmente, en caso de emergencia obstétrica. El grupo desea hacer énfasis en que el deber de esas instituciones de salud local de proporcionar información a las mujeres o sus familiares para que estén en posibilidad de decidir libremente sobre la aplicación de los procedimientos de diagnósticos y terapéuticos en el control prenatal y la atención de emergencias obstétricas y post parto, implica la emisión de información clara y sencilla sobre la naturaleza del procedimiento, opciones de tratamiento y alternativas razonables, que incluye los posibles beneficios y riesgos de los procedimientos propuestos, así como la consideración de las necesidades de la personas y asegurarse de que la información brindada sea comprendida, a fin de obtener un consentimiento libre y voluntario[59], lo que implica necesariamente que esa información debe ser proporcionada según las necesidades lingüísticas de esas personas y respetando los elementos culturales que se vinculen con esas decisiones, sin detrimento del goce pleno de los derechos de las mujeres.

Por lo que toca a la atención especializada de violencia contra las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, las organizaciones entrevistadas refirieron que no existe atención multicultural con traductores e intérpretes de lenguas indígenas. Si bien el gobierno del estado señaló que cuenta con una fiscalía especializada para la atención de asuntos indígenas; se auxilian de los peritos del Poder Judicial del Estado de Guerrero; y cuenta con una coordinación General de Peritos, en la que se tiene registro de 49 peritos traductores de *tu`un savi* (mixteco), *náhuatl*, *amuzgo* y *me´phaa* (tlapaneco), (26 mujeres y 23 hombres). Asimismo, el estado señaló que se apoyan en la Secretaria de Asuntos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes (en adelante, SAICA), pero ésta no cuenta con traductores certificados. El grupo de trabajo constató que ninguna de las instancias visitadas cuenta con traductores. En este sentido, las autoridades indicaron que con frecuencia, personal de la propia institución que habla la lengua apoya para prestar el servicio o bien que piden apoyo de la SAICA. Esto resulta especialmente grave ya que, el que sean auxiliadas por personal no capacitado en traducción sitúa a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que se insta al gobierno del estado de Guerrero a garantizar que exista personal de traducción en las instancias encargadas de la atención a la violencia contra las mujeres, especialmente en las relativas a acceso a la justicia, así como en los municipios con mayor población indígena.

Aunado a lo anterior, el estado señaló que los recursos destinados a incrementar la capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres y niñas en el 2013, fue de $3,911,700.00; en 2014 de $9,893,835.30; para 2015 fueron destinados $6,096,750.00, y en 2016 se programó un presupuesto de $ 13,420,000.00.

Al respecto, el grupo observa con preocupación que el limitado recurso estatal, particularmente de la SGM, no permite responder ante la problemática y así atender la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. El grupo exhorta a garantizar que en efecto, el presupuesto destinado a este fin sea aplicado con este objetivo y los programas cuenten con mecanismos de evaluación o resultados.

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

---

[58] Véase en ONU. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación N° 14 *Derecho al Disfrute del más Alto Nivel Posible de Salud*, E/C.12/2000/4 (2000), párr. 12.

[59] Véase en CIDH, *Acceso a la Información en materia reproductiva desde una perspectiva de Derechos Humanos, pág.15.* [OEA/Serie.L/II. Doc. 61, 22 de noviembre de 2011], pág. 19.

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[60].

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[61]. El grupo de trabajo interpreta esta referencia de la jurisprudencia internacional como la necesidad de una transformación estructural, así como la asunción plena del Estado de tal obligación.

De este modo, se requiere la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren[62]. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares[63].

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[64].

En este sentido, el grupo de trabajo analizará a continuación las obligaciones específicas del estado de Guerrero y de las autoridades municipales de Acapulco de Juárez, Ayutla de los Libres, Iguala de la Independencia, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Catalán, José Azueta, Ometepec, y Tlapa de Comonfort 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.[65] Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la

---

[60] 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.
[61] Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit.*, párrs. 166 y 167.
[62] Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.
[63] Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr. 17.
[64] 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.
[65] Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit.*, párr. 175.

generación de la violencia contra las mujeres.[66] En este sentido, ésta es una obligación de medios o de comportamiento.

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la Convención Belém do Pará la cual establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan.[67]

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia[68].

Por lo que hace a esta obligación la solicitante refiere que el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Estatal), a pesar de haberse reinstalado el 25 de noviembre de 2015, a casi seis meses de dicha reinstalación, no ha sesionado nuevamente.

Por su parte, el estado indicó que cuenta con un Sistema Estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, del cual el Poder Judicial forma parte integrando todas y cada una de las comisiones (atención, prevención, sanción, erradicación y empoderamiento), cuya última sesión fue el 21 de julio de 2016[69]. El grupo de trabajo exhorta al gobierno de Guerrero a sesionar de acuerdo con lo establecido en la Ley local de Acceso, a que dichas sesiones sean presididas por el gobernador o el Secretario General de Gobierno del estado, y a que participen las autoridades del más alto nivel. En este sentido, es necesario que en el marco del Sistema Estatal se generen estrategias de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas que consideren la situación de las mujeres de acuerdo con la región y que sean culturalmente adecuadas.

Adicionalmente, la organización solicitante señaló que no se cuenta con un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el estado. El grupo de trabajo insta al estado a elaborar y publicar a la brevedad el Programa referido, acorde a los establecidos en este informe y al *Sistema de Indicadores de Progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, toda vez que resulta indispensable para dirigir la política estatal en materia de violencia contra las mujeres. Este Programa debe contar con indicadores de resultados que permitan evaluar su implementación.

Igualmente, se observa que en la entidad no se cuenta con un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, si bien el estado señala que este Programa se encuentra en proceso de elaboración, se invita al estado a culminar su proceso de creación e implementación a la brevedad.

---

[66] 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.

[67] 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.

[68] Véase Corte IDH, *Caso González y otras* ("Campo Algodonero") Vs. México, *op. cit.*, párr. 258.

[69] Esta información es parte de la investigación *motu proprio* que hizo el grupo de trabajo.

El gobierno del estado informó sobre la existencia de distintas instancias donde se atiende a las mujeres víctimas de violencia, entre ellas destacan: i) Centros de Justicia para las Mujeres (en adelante, CJM), uno en Tlapa de Comonfort y otro en Chilpancingo; ii) ocho agencias del MP del Fuero Común especializadas en Delitos Sexuales y Violencia Familiar, y ocho especializadas en homicidios; iii) un refugio para mujeres y sus hijas e hijos que viven violencia extrema; iv) dos Centros de Apoyo Interdisciplinario a Víctimas de Violencia; v) Unidades móviles de atención y prevención de la violencia de género y familiar; vi) Unidades municipales especializadas de atención de la violencia familiar y de género; vii) la instalación de las Unidades de Género en cada una de las Secretarias del gobierno del estado; viii) la Unidad Especializada de la Policía para la Atención de la Violencia Familiar y de Género y ix) otros mecanismos institucionales.

Al respecto, 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, hace notar que durante su visita a la entidad tuvo conocimiento de que el CJM en Tlapa de Comonfort no estaba en operación. Por lo que hace al CJM de Chilpancingo, se pudo observar que éste aún no opera con todos los servicios de las diversas instancias que forman parte del CJM. Por ello, se invita al estado a garantizar el funcionamiento adecuado del CJM de Tlapa de Comonfort y a fortalecer los servicios del centro de Chilpancingo.

En cuanto a las otras instancias encargadas de la atención a violencia contra las mujeres, el grupo de trabajo verificó que éstas cuentan con recursos materiales y humanos escasos que limitan su atención a las mujeres, incluso, en ocasiones, no cuentan con espacios apropiados para ofrecer servicios de calidad a las víctimas en condiciones de privacidad, lo que a consideración del grupo de trabajo, incide en la calidad de la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia. Además, la mayoría de las servidoras y servidores públicos refirieron no recibir contención emocional.

En este sentido, es indispensable que el gobierno del estado y los municipios fortalezcan a las instituciones encargadas de la atención de la violencia contra las mujeres dotándolas de recursos materiales y humanos suficientes para una atención eficiente y de calidad. Es indispensable que se tomen en cuenta las necesidades y características de cada región, particularmente aquellas que por su conformación requieren de traductores y de una atención culturalmente adecuada a la cosmovisión de la población. Asimismo, las y los servidores públicos deben contar con contención emocional periódica y gratuita.

El estado también indicó que firmó el Convenio de Colaboración Interinstitucional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia de Género en el Estado, con el Tribunal Superior de Justicia, el gobierno del Estado, la SMG, la Fiscalía del Estado y la Secretaría de la Juventud. Además, señaló que a través de la Secretaría de Salud cuenta con un programa de "Reeducación para víctimas y agresores de violencia de pareja", el cual tiene como finalidad la atención de hombres violentos para que estas conductas sean atendidas y erradicadas.

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 otra parte, el estado informó que se está trabajando en el mejoramiento del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. En atención a lo anterior y ante la falta de recursos estatales para implementar un *software* propio del estado de Guerrero, la Secretaria de Gobernación, a través de la Dirección General Adjunta de Estrategias Operativas de Atención,

facilitará a la Fiscalía General del Estado, el sistema del Banavim. Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil refirieron sobre la importancia de contar con un banco de datos que sistematice y analice la información en la materia. En este sentido, el grupo de trabajo insta al estado a crear e implementar el banco de datos referido. Es importante que el personal encargado de capturar la información sea capacitado para subir de manera adecuada la información que a su vez alimente al Banavim.

Finalmente, el grupo observó que no existe una articulación intersecretarial entre las acciones del gobierno del estado y la de los municipios. En este sentido, si bien se reconoce la autonomía constitucional de los municipios, el grupo desea recordarle al estado de Guerrero que tiene el deber de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, por lo que insta a los gobiernos municipales a fortalecer sus instancias municipales de las mujeres y al gobierno del Estado a tener una mayor coordinación con los institutos municipales para el debido cumplimiento de sus obligaciones.

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, 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[70].

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[71]. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que 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[72].

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, y 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[73].

---

[70] Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 177.
[71]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.
[72] Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *op. cit.*, párrs. 290 y 293.
[73] *Ibid.*, párr. 455.

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[74].

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[75].

De acuerdo con la solicitante, las mujeres viven en condiciones de vulnerabilidad, se encuentran expuestas a una situación de violencia feminicida y alta incidencia de violencia familiar, desaparición forzada o involuntaria y violación sexual[76].

Al respecto, en lo general, 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[77]. El cumplimiento del deber de investigar de todos esos actos conlleva la obligación de que las autoridades del estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las personas y los actos de violencia cometidos en su contra, determinando, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas[78].

Específicamente, todos los actos de violencia expresados en la comisión de delitos en agravio de las mujeres, que pueden constituir algún tipo y modalidad de violencia de género en términos de la Ley General de Acceso, deben ser investigados por las autoridades de procuración de justicia y sancionados por los operadores de las diversas instancias de impartición de justicia. Así, todas las vulneraciones a los derechos humanos se deben investigar con debida diligencia y la investigación debe ser seria, imparcial y efectiva.

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 o discriminación en el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces[79].

No obstante, a fin de garantizar un adecuado cauce a las investigaciones, además, deben tenerse presentes estándares internacionales que analicen cada uno de los actos señalados por la solicitante como vulneraciones graves a los derechos de las mujeres en ciertos contextos, , independientemente de que tengan origen en actos de particulares. La gravedad de estas conductas, en el marco de violencia generalizada que existe en la entidad, le atribuye una carga específica para combatir su impunidad.

---

[74] *Idem.*
[75] *Ibid.*, párr. 454
[76] Véase la Solicitud, pág. 3 y su anexo "Diagnóstico sobre el estado que guarda la violencia feminicida en Guerrero", pp. 15 y ss., 86 y 87.
[77] 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.454.
[78] Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, *Cit.*, párr. 177.
[79]*ibid.*

i. Feminicidios y desaparición forzada de mujeres

Con relación a la violencia feminicida y las desapariciones forzadas o involuntarias, se debe tener presente que configuran graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y que el deber de investigarlas adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en un contexto de violencia general[80].

De tal forma, en la investigación de ambos tipos de vulneraciones se debe *incorporar un análisis con perspectiva de género*, lo que *implica visibilizar los distintos efectos de la construcción social de los géneros*[81], conceptualizando género como *el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre los sexos, para simbolizar y construir socialmente lo que es 'propio' de los hombres (lo masculino) y lo que es 'propio' de las mujeres (lo femenino)*[82], lo que se verá o no modificado por factores de tiempo, lugar y contextos sociales de los individuos como *la clase, la raza, la pertenencia a un pueblo indígena o la orientación sexual*[83].

El grupo de trabajo considera importante destacar que el feminicidio tiene una doble dimensión jurídica, como delito y como violación grave a los derechos humanos de las mujeres. En todos los casos de homicidios dolosos violentos de mujeres, debe presumirse la posibilidad de que se hubiere cometido un feminicidio. Es importante que siempre se parta de la presunción de que el delito se cometió por motivos de género, a fin de confirmar o descartar, durante el curso de la misma si resultan acreditados los elementos del tipo penal de feminicidio o en caso contrario se debe calificar en definitiva el delito de que se trate y practicar las diligencias pertinentes. Realizar la investigación en sentido contrario, conlleva una potencial invisibilización de la violencia de género y la pérdida de material probatorio, así como una carga emocional y procesal indebidas que culpabiliza a las mismas víctimas de lo sucedido.

De la información remitida por el estado se desprende que del periodo de 2009 a 2016, se registraron 743 homicidios dolosos y 53 feminicidios. Destaca que en casi la totalidad de casos se identificó a las víctimas, pero no se logró precisar en casi ninguno si pertenecían a alguna comunidad indígena, en la mayoría no se ha identificado al victimario, ni lograron precisar si la víctima era beneficiaria de alguna medida de protección o si existía denuncia previa.

La Fiscalía especializada en feminicidio sólo informó que respecto al año 2011 tiene abiertos 48 casos de víctimas entre los 81 y 14 años, de las cuales siete eran adolescentes entre los 14 y 17, y cuatro adultas mayores entre los 72 y 81. Por su parte, la Fiscalía Regional de la Costa Grande indicó que en 2016 radicó un asunto y la Fiscalía Regional de Tierra Caliente abrió cuatro averiguaciones en 2014 y 2015.

En cuanto al delito de homicidio doloso, la Fiscalía Regional en Acapulco registró 310 casos en ocho años: en 2009, se radicaron 13 carpetas de investigación[84]; en 2010, se abrieron 17 carpetas[85]; en

---

[80] Véase Corte IDH. Caso González y otras, *Cit.*, párrs. 290 y 293.
[81] Facio, A. y Fries, L. "Feminismo, Género y Patriarcado", en Facio, A. y Fries, L. (comp.), *Derecho y Género*, Santiago de Chile, LOM-La Morada, 1999, pág. 39.
[82] Lamas, M. "Género, diferencias de sexo y diferencia sexual", en *Debate Feminista*, año 10, vol. 20, México, octubre de 1999, p. 84.
[83] Dulitzky A. y Lagos C., *Jurisprudencia interamericana sobre desaparición forzada y mujeres: la tímida e inconsistente aparición de la perspectiva de género* en Lecciones y Ensayos No. 94, 2015, p. 47.
[84] Cuyas víctimas fueron mujeres entre los 46 y 21 años, de las cuales en diez casos se desconoce al agresor y sólo en uno se trató del concubino.
[85] Las víctimas oscilaban entre los 49 y 17 años. Una de ellas era de nacionalidad extranjera. En catorce casos se desconoce al agresor y en los restantes se desconoce que existiera vínculo familiar.

2011, se instruyeron 41 casos[86]; en 2012, se iniciaron 56 averiguaciones[87]; en 2013, se radicaron 47 indagatorias[88]; en 2014, se iniciaron 28 carpetas[89]; en 2015, se abrieron 61 investigaciones[90]; y, en 2016 se ha dado apertura a 47 expedientes[91]. De todos los casos, únicamente tres han sido consignados ante autoridad judicial.

En el mismo periodo de tiempo entre 2009 y 2016, la Fiscalía Regional Zona Centro registró 109 casos[92]; la Fiscalía Regional de la Costa Chica ha abierto 59 expedientes[93]; la Fiscalía Regional de la Costa Grande ha radicado 52 asuntos[94]; la Fiscalía Regional de la Montaña inició 53 investigaciones[95]; la Fiscalía Regional de la Zona Norte dio apertura a 118 carpetas[96]; y, la Fiscalía Regional de Tierra Caliente abrió 42 averiguaciones.

Llama la atención del grupo de trabajo la posibilidad de que existan varios casos clasificados como homicidios y que debieran ser reclasificados como feminicidios, considerando la manera de privar de la vida a las mujeres, ya que en algunos casos se indicó que previamente fueron privadas de su libertad, privadas de la vida *por celos*, golpeadas o heridas, agredidas sexualmente y torturadas previo a la muerte, estranguladas, asfixiadas, calcinadas o quemadas, decapitadas, desmembradas, semi o enterradas, encerradas en cajuela amordazadas o localizadas desnudas o en fosas. Por ello, considerando lo señalado por el *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género*[97], se exhorta a la Fiscalía especializada a atraer a la brevedad y bajo su jurisdicción dichos asuntos bajo la presunción *iuris tantum* de que se trata de feminicidios.

Asimismo, el grupo desea reiterar que, a pesar de que un homicidio se cometa de manera "ordinaria" con arma de fuego, como ocurre con la mayoría de los asuntos, ello no implica que deba desatenderse una perspectiva de género al momento de iniciar la investigación, por lo que resulta de suma relevancia que los agentes ministerial y de policía de investigación cuenten con información como la pertenencia o no a alguna comunidad indígena o situación migratoria interna o de desplazamiento forzado de la víctima; así como su vínculo con el agresor y la posibilidad de que existieran antecedentes de alguna denuncia previa por violencia u orden de protección. De lo contrario,

---

[86] En 36 casos se desconoce al agresor, las víctimas tenían entre 58 y 13 años. Dos casos se relacionan con niñas de 3 y 5 años.
[87] Se informaron dos casos con víctimas sin identificar, las mujeres tenían entre 68 y 15 años. En 51 casos se desconoce quién es el agresor.
[88] En 35 de los casos se desconoce al agresor y en cuatro casos se trató del esposo; las víctimas contaban entre 75 y 12 años de edad.
[89] En dos casos el agresor fue el esposo de la víctima, en quince se desconoce al victimario y las mujeres contaban entre 62 y 6 años. En uno de los casos existía antecedente de amenazas constantes de parte del agresor.
[90] En 57 asuntos se desconoce al agresor y las víctimas tenían entre 77 y 14 años. Se reportó un caso de una niña de 2 años de edad.
[91] En 37 casos no se identificó al agresor, las mujeres contaban entre 63 y 14 años.
[92] De los cuales en dos casos el agresor era el esposo de la víctima, en 73 se desconoce quién es el agresor y no se informó las edades de las víctimas
[93] En 23 casos desconoce quién es el agresor, en dos se trató del esposo de la víctima; en general las mujeres contaban entre 60 y 10 años. Cinco de las víctimas eran mixtecas.
[94] En la totalidad de casos se desconoce al agresor, contando las víctimas entre 85 y 13 años. Esta Fiscalía agrupa a las agencias del fuero común localizadas en Atoyac de Álvarez, Tecpan de Galeana, la Unión y Zihuatanejo.
[95] Abarca Huamuxtitlán, Malinaltepec, Olinalá y Tlapa de Comonfort.
[96] En las cuales, en 69 casos se desconoce al agresor y en cuatro no se ha determinado el delito a investigar.
[97] OACNUDH – ONU Mujeres, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio / feminicidio), párrs. 21, 24, 44 y 47, así como Tabla 14. Modalidades de comisión de los femicidios/ feminicidios en América Latina y Anexo 4. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf consultado al 25 de julio de 2016.

subyace la sospecha de que los casos están siendo clasificados con prejuicios que invisibilizan la violencia de género al encontrarse normalizada la violencia social en el estado.

En materia de desaparición forzada de mujeres se debe tener en consideración que no se trata de un fenómeno cuantitativo, pues comúnmente se alega que la sufren mayoritariamente los hombres, sino del hecho de que las mujeres víctimas de desapariciones forzadas, ven vulnerados sus derechos humanos de manera diferenciada de los hombres por la asignación de roles, características, prescripciones sociales diferenciadas y dicotómicos que se asignan culturalmente a cada sexo, lo que además pueden representar encontrar mayores obstáculos en la búsqueda de verdad, justicia, reparaciones, memoria y garantías de no repetición[98].

Asimismo, es fundamental considerar que la presunción *iuris tantum* referida como criterio para investigar feminicidios, rige de manera similar para la desaparición de mujeres. Reiterando lo ya expresado constantemente por la Corte Interamericana, la desaparición forzada es un fenómeno complejo de violación de derechos humanos, de carácter continuado o permanente[99], en el sentido de que inicia con la privación de libertad de la víctimas y continúa cometiéndose hasta tanto se conozca el paradero de la víctima o, de ser el caso, se identifiquen fehacientemente sus restos, momento en el cual puede considerarse que finalmente cesó la violación[100]. En particular, una mujer porque aquéllas que la sufren son objeto de actos de violencia física y sexual, incluida la violación, que puede considerarse tortura, o amenazas de sufrir esos daños, ya que experimentan de manera desproporcionada la posibilidad de constituirse en víctimas de embarazos no deseados o de encontrarse embarazadas antes de la desaparición; tratándose de mujeres de grupos minoritarios o afectadas por la pobreza y las desigualdades sociales quienes se encuentran especialmente vulnerables y están particularmente expuestas a las desapariciones forzadas y experimentan una especial vulnerabilidad durante los conflictos[101].

En relación con estos fenómenos, la solicitante refirió de manera contextual que en Guerrero entre 2001 y 2005 el estado registró 865 homicidios dolosos y culposos de mujeres cometidos principalmente en Acapulco y Zihuatanejo. Entre 2006 y 2009 se registraron 420 homicidios dolosos y culposos de mujeres cometidos mayoritariamente en Acapulco. La solicitante precisó que entre 2010 y 2015, se registraron 901 casos cometidos mayoritariamente en Acapulco[102]. Asimismo, destacó once casos individuales de feminicidio en los cuales los acusados o sospechosos han sido

---

[98] Dulitzky A. y Lagos C., *Jurisprudencia interamericana sobre desaparición forzada y mujeres: la tímida e inconsistente aparición de la perspectiva de género* en Lecciones y Ensayos No. 94, 2015, pp. 45-94.

[99] Este carácter continuado o permanente de la desaparición forzada ha sido reconocido en el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; en otros instrumentos internacionales (artículo 2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, U.N. Doc. A/RES/61/177, de 20 de diciembre de 2006; artículo 7, numeral 2, inciso i) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, U.N. Doc. A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, y preámbulo de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, U.N. Doc. A/RES/47/133 de 12 de febrero de 1993).

[100] Véase Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2013. Serie C No. 262, párr. 64.

[101] Véase ONU, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Observación General Sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, 98° periodo de sesiones (31 de octubre a 09 de noviembre de 2012), 14 de febrero de 2013. A/HRC/WGEID/98/2, párr. 3, 6, 7, 8 y 9.

[102] De acuerdo con el *Diagnóstico* proporcionado por la solicitante, además de esos municipios, se cometieron otros feminicidios durante todos esos años en Ahuacuotzingo, Arcelia, Atenango del Río, Atoyac de Álvarez, Ayutla de los Libres, Ajuchitán del Progreso, Benito Juárez, Buena Vista de Cuellar, Chilapa de Álvarez, Chilpancingo de los Bravo, Cochoapa el Grande, Cocula, Coyuca de Benítez, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Eduardo Neri, Florencio Villarreal, Huitzuco de los Figueroa, Iguala de la Independencia, Juan R. Escudero, Leonardo Bravo, Mártir de Cuilapan, Pungarabato, Olinalá, Omotepec, Petatlán, Tlapa de Comonfort, Taxco de Alarcón, Tecoanapa, Tecpan de Galeana, Teloloapan, Tixtla de Guerrero, Unión de Isidro de Montes de Oca y Xalpatlahuac.

parejas o exparejas en casi la totalidad de casos. En su opinión, existe una situación de violencia feminicida porque entre 2009 y 2016 se ha privado de la vida a 1,028 mujeres, siendo que la mayoría de feminicidios fueron cometidos por parejas o exparejas de las mismas, que algunas fueron previamente reportadas como desaparecidas, que otras sufrieron previamente golpes y ataques sexuales, así como varios cuerpos fueron arrojados en la basura o abandonados en parajes solitarios. Mientras que, entre 2014 y 2016, indicó que se registraron 23 niñas y adolescentes desaparecidas que oscilaban entre los 5 y 16 años, principalmente en Chilpancingo[103].

Durante las entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil, éstas indicaron que existe un fuerte vínculo entre la privación de la vida de las mujeres y el crimen organizado, sin olvidar que esas muertes ocurren en un contexto de violencia generalizada.

Sin embargo, es importante destacar que durante las visitas *in situ* no fue posible entrevistar directamente al personal ministerial encargado de realizar las investigaciones de feminicidio en el estado[104]. No obstante, resulta preocupante que sólo hay tres personas encargadas de investigar el delito de feminicidio en todo Guerrero; que las agencias del fuero común son las que inician todas las investigaciones y primeras periciales (como el levantamiento del cadáver), dependiendo de ellas la cadena de custodia del material no biológico encontrado; que los médicos peritos con que cuenta la Fiscalía General son insuficientes y cubren hasta tres municipios o más.

La mayoría de las autoridades ministeriales encargadas de investigar feminicidios y homicidios que fueron entrevistadas señalaron que, directa o indirectamente, muchas de las mujeres que son privadas de la vida están vinculadas al crimen organizado o al narcotráfico –ya sea porque alguna de sus parejas forma parte de sus filas o porque ellas juegan un rol activo–. Contrariamente a lo señalado por la solicitante, indicaron que ninguna de las mujeres privadas de la vida habría contado con denuncia previa por secuestro, desaparición o violencia familiar o con alguna orden de protección.

Al respecto, el grupo desea destacar que ya sea o no que una mujer privada de la vida se encuentre directa o indirectamente relacionada con algún tipo de organización criminal, esto no es una justificación válida para no investigar su muerte desde una perspectiva de género, pues los datos contextuales referidos por la solicitante (secuestro, desaparición involuntaria, ataques sexuales o golpes previos) son aquéllos que, precisamente, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias ha señalado como importantes para considerar y realizar una presunción de feminicidio. Además, considerando que algunas partes del territorio guerrerense se encuentran en conflicto o tensiones, resulta relevante que las muertes de niñas, adolescentes y mujeres que ocurren en zonas o con motivo de esos conflictos se deben considerar como feminicidios[105].

De la misma manera, la desaparición forzada o involuntaria de niñas y adolescentes no debe ser minimizada con expresiones como *levantones* ni confundida con otras situaciones de *mujeres no*

---

[103] El resto de casos ocurrieron en Acapulco de Juárez, Ayutla de los Libres, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Benítez, Eduardo Neri, Florencio Villarreal, Juan R. Escudero, Mochitlán, San Jerónimo de Juárez, Tecpan de Galeana y Zihuatanejo de Azueta.

[104] El grupo de trabajo acudió a la fiscalía, sin embargo, refirieron que se encentraban respondiendo al cuestionario enviado con motivo de la solicitud de AVGM, indicándose al grupo de trabajo que no cuentan con una base de datos sistematizada de casos, por lo que tuvieron que revisar carpeta por carpeta para informar los datos solicitados.

[105] Véase OACNUDH – ONU Mujeres, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio / feminicidio), párr. 45.
Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf consultado al 25 de julio de 2016.

localizadas o perdidas, ya que pudiera tratarse de fenómenos diversos y que sólo alimentan el prejuicio de funcionarias y funcionarios que indican que las niñas, adolescentes y mujeres *se van con el novio* o la pareja.

El grupo de trabajo desea señalar enfáticamente que de acuerdo con el marco legal establecido por las Leyes Generales contra la violencia de género, protección de niñas y adolescentes, y de víctimas, las líneas de investigación del secuestro o la desaparición de una mujer menor de 18 años deberían regirse, además de todo lo anteriormente señalado, por el principio del interés superior de la niñez. Asimismo, es indispensable que en los casos de mujeres mayores de edad, las autoridades actúen con celeridad y atendiendo a los estándares señalados *supra*.

i. Delitos sexuales contra las mujeres

La violencia sexual contra la mujer tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras[106]. En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que la violación sexual es una experiencia sumamente traumática que tiene severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima "humillada física y emocionalmente"; situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras experiencias traumáticas[107].

El delito de violación sexual es considerado como una violación grave a los derechos humanos de las mujeres. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas ha subrayado que el género es un factor fundamental en su comisión, pues la condición femenina se combina con otras características o condiciones distintivas de la persona, como la raza, la edad o la situación de extranjería, para determinar las formas en que las mujeres y las niñas sufren o corren el riesgo de sufrir tortura o tratos crueles. De ahí que la Corte IDH considere que la violación sexual - al igual que la tortura- persigue, entre otros, los fines de intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre[108].

En términos de investigación y sanción, la Corte IDH señala que una violación sexual puede constituir tortura aun cuando consista en un solo hecho[109], porque los elementos objetivos y subjetivos que califican un hecho como tortura (cometida tanto mediante actos de violencia física como a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento psíquico o moral agudo[110]) no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde el acto se realiza, sino a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a la finalidad del acto.

Asimismo, también se ha sostenido que la violación sexual es un tipo particular de agresión que, en general, se caracteriza por producirse en ausencia de otras personas más allá de la víctima y el agresor o los agresores. Dada la naturaleza de esta forma de violencia, no se puede esperar la

---

[106] Véase O.N.U., Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. *Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión*. Doc. E/CN.4/1998/54 del 26 de enero de 1998, párr. 14.

[107] Véase *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, *Cit.*, párr. 311. También ECHR, *Caso de Aydin v. Turkey* (GC), para. 83.

[108] Véase ICTR, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Judgment of September 2, 1998. Case No. ICTR-96-4-T, para. 597, y CAT, *Caso V.L. v. Switzerland*, Decision del 22 enero 2007, U.N. Doc. CAT/C/37/D/262/2005, para. 8.10.

[109] Véase CAT, *Caso V.L. v. Switzerland*, _*Cit.*, para. 8.10.

[110] Véase *Caso* Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 100, y *Cfr.* Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 91.

existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho[111].

Tratándose de la investigación y sanción de delitos como la violación sexual, no debe perderse de vista que, de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes[112], las autoridades de las entidades federativas y municipales están obligadas a tomar las medidas necesarias para atender y sancionar los casos en que niñas o mujeres adolescentes se vean afectadas por violencia sexual, así como proporcionar asesoría y orientación en materia de salud sexual y reproductiva.

En especial, para las niñas, adolescentes y mujeres cobra particular relevancia que desde la perspectiva de la Ley General de Víctimas[113] y las actuales reformas de la NOM-046[114] se establezca el acceso a la pastilla de emergencia y a la interrupción legal del embarazo en todos los casos de violación sexual, sin necesidad de corroborar el dicho de la víctima y sin exigir el consentimiento de los padres (salvo que la víctima tenga menos de 12 años de edad).

En materia de anticoncepción de emergencia y de interrupción legal del embarazo (en adelante, ILE) por violación, se indicó que la única acción que realiza tanto la Fiscalía como las agencias especializadas, es remitir a las mujeres a los hospitales generales estatales para que se les proporcione orientación médica, desconociendo si efectivamente les dan algún tipo de medicamento o si existe o no desabasto. Todas las agencias visitadas refirieron no contar en sus oficinas con métodos anticonceptivos de emergencia o medidas profilácticas para ser suministrados al momento por su personal médico. En este sentido, el grupo de trabajo observa que el personal ministerial no está capacitado en el tema y no tiene las herramientas legales para explicar a las víctimas que cuentan con ese derecho.

Bajo estas premisas legales, de acuerdo con lo expresado por las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, existe una particular incidencia de violencia sexual en el estado de Guerrero. A pesar de dicha presunta incidencia, durante las visitas *in situ*, las autoridades encargadas de investigar delitos sexuales refirieron que estos casos representan en promedio una quinta parte de los atendidos, tal vez debido a la pena de denunciar, es que nunca se ha interrumpido un embarazo producto de una violación sexual y que la mayoría de sus investigaciones corresponden al delito de violencia familiar pero que gran parte de las usuarias termina abandonando su carpeta de investigación por las vueltas que deben dar o regresar a otorgar el perdón porque en la mayoría de los casos dependen económicamente de sus agresores (ya que normalmente se trata de su pareja).

El estado indicó que del periodo comprendido de 2009 a 2016, se registraron 12,464 casos por violencia familiar. Tratándose de delitos sexuales, se denunciaron 105 casos de hostigamiento sexual y 2,717 casos de violación sexual.

---

[111] Véase Corte IDH. *Caso Fernández Ortega*, *Cit.*, párr. 128.

[112] Artículos 47 y 50 fracciones X, XI y XIV de la Ley General **d**e los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014 consultada al 21 de julio de 2016.

[113] Artículos 30 fracciones IX y X y 35 de la Ley General de Víctimas, que establecen como servicios de emergencia médica y quirúrgica la anticoncepción de emergencia, la interrupción voluntaria del embarazo y la atención de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas de violación sexual o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf consultada al 21 de julio de 2016.

[114] Numeral 6.4.2.7. de la NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2016.

Aunado a lo anterior, preocupa al grupo de trabajo lo observado en la Fiscalía para Delitos Sexuales y Violencia Familiar con sede en Chilpancingo, ya que durante las visitas realizadas a las instalaciones de la Fiscalía General, no existió cooperación de parte del personal de esa fiscalía especializada para llevar a cabo las entrevistas. El grupo de trabajo espera que esta situación sea aislada y no tengan que padecerla las niñas, adolescentes y mujeres que acuden a sus instalaciones.

Cabe señalar que de las visitas realizadas a las agencias especializadas en delitos sexuales de los municipios de Acapulco y Ayutla, se observa una falta de sensibilidad y capacitación generalizada para la atención e investigación adecuada de los delitos de los que conocen. Asimismo, las instalaciones visitadas por el grupo son inadecuadas para la atención con dignidad y privacidad de las mujeres víctimas de violencia. Además, no se cuenta con elementos de trabajo básicos[115], ni existen carteles informativos de los servicios y derechos de las víctimas, ni buzones de queja. También hace falta personal para atender todos los casos de delitos sexuales y violencia familiar cometidos en una jurisdicción territorial, particularmente, de peritos –incluyendo traductores– y personal médico.

En este tenor, el grupo concluye que las condiciones en la Fiscalía y las agencias especializadas no son óptimas para proporcionar un servicio adecuado a las mujeres víctimas de violencia sexual y explican, en parte, la ausencia de denuncias por violencia sexual o el hecho de que las mujeres prefieran no acudir a dar seguimiento a las mismas.

ii. Violencia familiar, lesiones dolosas y culposas y otros delitos contra las mujeres

Para el delito de lesiones dolosas y culposas —ya que no existe otro tipo penal para registrar el tipo de violencia ejercida por una persona que no es un familiar, como sucede en el caso de relaciones de pareja o noviazgo—, entre 2009 y 2016 se registraron 13,450 casos por el primero, sin que existan datos registrados para el segundo entre 2009 y 2013. Siendo que en 2014 sólo se registraron cinco y en los últimos dos años se han registrado 472.

En materia de libertad y seguridad personales, entre 2011 y 2016 se registraron 228 casos por el delito de secuestro[116], sin contar con datos para los años 2009 y 2010. En cuanto al delito de desaparición de personas en agravio de mujeres, entre 2009 y 2016 se registraron 468 casos.

Tratándose de hostigamiento, el periodo de 2012 a 2013 es el más significativo; es entre 2010 y 2014 cuando ocurrieron más violaciones sexuales; 2013 fue el año de mayor incidencia para la trata y el secuestro de mujeres; y el 2015 se caracterizó por el aumento de desapariciones.

Visto así, resulta claro el aumento constante en la gravedad de la violencia de género a la que se encuentran expuestas las guerrerenses, pues a lo largo de los años incrementa la incidencia y la gravedad de las conductas sufridas, generando en el grupo de trabajo una preocupación de que la violencia escale hasta llegar a su expresión más extrema en contra de las mujeres.

En consecuencia, en el periodo comprendido por la solicitud, los fenómenos de lesiones y violencia familiar sufridas por las mujeres resultan ser constantes y comunes, pues en comparación con otros

---

[115] La Fiscalía central estatal se compone de tres oficinas donde se han instalado diversos escritorios para el personal sin contar con un área aislada o cerrada que permita a las víctimas tener privacidad al relatar o acudir a solicitar información sobre sus asuntos; no se observó equipo de impresión y cómputo suficiente en relación con el número de trabajadores, teniendo deficiencias en el suministro de consumibles como papel; la iluminación resultaba deficiente y las instalaciones tenían varias averías—como cables sueltos u orificios en paredes o techos—; se indicó que los materiales de consulta legal son enviados siempre en versión electrónica.

[116] Cabe señalar que de acuerdo con el Código Penal para el Estado de Guerrero vigente, existen los delitos de privación de la libertad personal y privación de la libertad con fines sexuales (*Vid.* Artículos 190, 193 y 193). Disponible en: http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/01/36-Cod-Penal-Edo-499.pdf consultado al 26 de julio de 2016.

delitos son los de mayor incidencia, con cifras muy elevadas y sostenidas a lo largo de los ocho años en estudio.

* * * *

Por lo anteriormente expuesto, el grupo de trabajo exhorta al gobierno del estado de Guerrero a instaurar a la brevedad un sistema de automatización y captura de casos para funcionamiento exclusivo de la Fiscalía General, que deberá resguardar electrónicamente todos los casos abiertos, ya cerrados o en archivo definitivo. Independientemente de ese sistema, el estado de Guerrero debe implementar cuanto antes, el banco estatal sobre casos de violencia de género, el cual debe alimentar al Banavim.

Por otro lado, es urgente que el gobierno estatal revise a profundidad la estructura, recursos humanos e instalaciones con que ha dotado a la Fiscalía General, pues resulta evidente: i) la carencia de personal facultado para conducir investigaciones y peritajes; ii)la saturación de personal administrativo; iii) las instalaciones inadecuadas para la atención con dignidad y privacidad de las mujeres víctimas de violencia; iv) la situación laboral de las y los funcionarios[117] y, v) la falta de contención emocional del personal.

Asimismo, el gobierno estatal debería proveer de los recursos financieros suficientes para que la Fiscalía General lleve a cabo las acciones que sean necesarias para lograr la profesionalización y mejora de las capacidades de todo el personal de la Fiscalía General de Justicia que atiende a mujeres víctimas del delito o sus familiares, principalmente de las fiscalías especializadas en delitos sexuales, violencia familiar y feminicidio, así como aquellas encargadas de investigar lesiones, trata, privación de la libertad, desaparición forzada o involuntaria y homicidio, a fin de realizar sus investigaciones con una perspectiva de género y explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, para garantizar a las víctimas y a sus familiares el derecho de acceso a la justicia y cumplir diligentemente con su obligación de investigar.

Por lo que hace a los protocolos de investigación preocupa al grupo de trabajo que únicamente se reporta la existencia del protocolo especializado de investigación en delitos sexuales que fue publicado en mayo pasado, por lo que exhorta el estado a elaborar y publicar protocolos de investigación especializados en el delito de feminicidio, desaparición forzada y violencia familiar. Asimismo, es indispensable que dichos protocolos sean difundidos y que el personal encargado de su aplicación sea capacitado y evaluado periódicamente.

Finalmente, el grupo de trabajo considera que el estado debe cumplir diligentemente con la obligación de investigar con perspectiva de género los delitos cometidos en contra de las mujeres para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

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.[118]

---

[117] Se refiere a la falta de un contrato acorde a sus funciones que incluya todas las prestaciones legales que deben recibir, así como un salario competitivo y acorde con puestos similares; pues existe una brecha intolerable entre el salario del puesto más alto y el más bajo.

[118] Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *op. cit.*, párr. 454.

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[119].

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 IDH ha resaltado la importancia de las actuaciones disciplinarias en aras de controlar la actuación del funcionariado público, 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[120].

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 pueden generar y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o incluso, se agraven[121].

En cuanto a la obligación estatal de sancionar, el grupo de trabajo desea reiterar al gobierno de Guerrero que 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[122].

No obstante, el grupo observa con preocupación que en el periodo comprendido entre 2009 y 2016, la Fiscalía General registró 30,711 casos de mujeres víctimas de los delitos de lesiones, secuestro, desaparición, violencia familiar, violación sexual, hostigamiento sexual y trata, pero sólo se indicó que en el caso de Acapulco se iniciaron 310 carpetas, y se consignaron tres asuntos.

Asimismo, la Dirección General de Atención a Víctimas y Ofendidos de esa Fiscalía reportó haber atendido entre 2009 y 2016 a 2,261 mujeres víctimas de los delitos de lesiones, rapto, secuestro, desaparición, tortura, violencia familiar, violación sexual, hostigamiento sexual, "otros delitos sexuales", homicidio, amenazas, trata y "otros delitos análogos".

Resulta notorio que entre ambas cifras existe una brecha significativa, lo que no puede ser interpretado con facilidad por el grupo de trabajo. No obstante, no pasa desapercibido que implica directamente que en más de veinte mil casos no se proporcionó ningún acompañamiento médico, psicológico o jurídico a las mujeres víctimas de delito.

Analizando la información rendida al grupo, la Fiscalía General no señaló con claridad cuántas denuncias fueron presentadas, cuántas averiguaciones previas o carpetas de investigación efectivamente abiertas, cuántas fueron archivadas y cuántas consignadas.

A pesar de lo anterior, el Tribunal Superior de Justicia del Estado indicó que en el periodo 2009 a 2016 se han radicado 9,393 causas por diversos delitos, correspondiendo 4,846 al delito de violencia familiar, ocho al de trata de personas, 294 al delito de estupro, 216 al de abuso deshonesto, 410 al de abuso sexual, 1,120 al de violación sexual, 17 al de hostigamiento sexual, 2,367 al de lesiones, 103

---

[119] 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, Yakin Ertu¨rk. E/CN.4/2006/61. Adoptado en el 62o periodo de sesiones, 20 de enero de 2006.
[120] Véase Corte IDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero)* vs. *México*, *op. cit*.
[121] *Ibid*.
[122] Véase *Campo Algodonero, Op. Cit.*, párr.454.

al de secuestro, seis al de pornografía, cuatro al de privación de la libertad, una al de acoso sexual, una al de lenocinio y cero consignaciones por rapto, desaparición forzada o tortura.

Considerando las cifras brindadas por delitos coincidentes tanto por la Fiscalía General como por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero resultaría que sólo el 27% de los casos han sido presentados ante autoridad judicial.

En este tenor, preocupa al grupo que las cifras de asuntos consignados por el delito de feminicidio no fueron remitidas. Asimismo, el grupo desea enfatizar que el bajo porcentaje de consignación judicial se comprende al analizar, por ejemplo, que en las estadísticas desglosadas por el delito de homicidio doloso de mujeres se observó que prácticamente la mayoría de los agresores no son identificados.

Si bien la cifra de consignación de casos es preocupante, al grupo de trabajo le resulta imposible señalar cuántos de ésos han culminado en sanción de los responsables y en una reparación efectiva del daño a las mujeres y sus familiares, pues esta información no fue proporcionada por ninguna de las autoridades del estado.

De la misma manera, destaca que el Poder Judicial del Estado de Guerrero no remitió información alguna sobre la existencia o utilización de protocolos para juzgar con perspectiva de género, o si se han realizado evaluaciones a su personal para determinar si las instancias de administración de justicia realizan su labor con perspectiva de género y con aplicación de los estándares internacionales.

Por lo anterior, para el grupo de trabajo es claro que existe un contexto de impunidad y que el número de casos en los que las mujeres víctimas y sus familiares no han obtenido justicia rebasa un estándar aceptable.

En este sentido, el grupo considera que el estado de Guerrero no está cumpliendo adecuadamente con su obligación general de garantizar los derechos humanos de las mujeres ni con sus obligaciones específicas de investigar y sancionar las violaciones a los mismos, participando en la perpetuación de impunidad crónica en un contexto de conflictos históricos y contemporáneos que agrava la situación de vulnerabilidad de las mujeres y que contribuye a invisibilizar la violencia de género.

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[123]. 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[124].

En este sentido, esta obligación implica la exigencia hacia los estados para que proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente

[123] Véase CEDAW, Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr. 32.
[124] Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero"), op. cit.*, párr. 450.

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 lo es 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 la mujer[125].

De acuerdo con la información presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, solamente el 9% de los 29 casos de feminicidios y los 175 homicidios calificados en contra de mujeres registrados en los juzgados de primera instancia, reportados en el periodo 2009- 2016, obtuvieron algún tipo de reparación del daño. La información remitida por el estado no señala los datos relativos a los casos restantes, lo que limita al grupo de trabajo para conocer en su totalidad cuál ha sido la actuación del estado en el cumplimiento de su deber de reparar.

El grupo de trabajo recuerda al estado que la reparación del daño producido por 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[126]. Por ello, el grupo de trabajo considera que debe tenerse en consideración a la persona de la víctima, su cosmovisión y proyecto de vida a fin de establecer una justa reparación del daño producido.

Por lo que respecta a las sentencias emitidas por el delito de violencia familiar y lesiones, la autoridad no proporciona información alguna sobre las medidas de reparación. Al respecto, el grupo le recuerda al estado que es una obligación constitucional de los operadores judiciales fundamentar debidamente la determinación de la reparación, pues no basta que se citen sólo de manera enunciativa los preceptos penales correspondientes sin realizar una argumentación mínima de los criterios por los cuales determina un monto de indemnización concreto, sino que debe valorarse siempre el proyecto de vida[127] que se frustra con el ataque. Actuaciones que no tomen en cuenta lo anterior son preocupantes si se toma en consideración 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 éstos dependen de ella o son menores de edad.

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

---

[125] 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.

[126]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... "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.

[127] Véase Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, Párrafo 148 y 150. "El "*proyecto de vida*" se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su *vida* y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte".

las mujeres, ya que es uno de los elementos indispensables para el ejercicio efectivo de los derechos a la vida, integridad, libertad personal y de acceso a la justicia.

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

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 integral en los términos de la Ley General de Víctimas, por lo que lo exhorta a realizar las acciones necesarias 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[128].

La Convención de Belém Do Pará obliga a los Estados a adoptar las medidas jurídicas necesarias para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de las mujeres en cualquier forma que atente contra su integridad. Lo anterior, refleja la necesidad de garantizar el acceso a mecanismos idóneos y efectivos de protección judicial, incluyendo dentro de ésta, las medidas o recursos cautelares que protejan a las mujeres de los casos de violencia contra ellas, tales como atención, refugio, servicios de orientación no sólo para las víctimas sino para toda la familia y servicios de custodia y cuidado de los menores afectados; sin soslayar la obligación del Estado de conminar al agresor en el cese de sus acciones para, de esta forma, proteger la integridad física, la libertad, la vida y la propiedad de las mujeres agredidas.[129]

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. En consonancia con el artículo 27 de la Ley General de Acceso, el estado de Guerrero regula en la Ley local de Acceso las órdenes de protección como las medidas preventivas que se deben tomar, dictar y otorgar a las víctimas y receptoras de la violencia familiar, para garantizar su seguridad y protección, así como la de terceros que pudiesen verse afectados por la dinámica de violencia; éstas pueden ser de emergencia, preventivas, y de naturaleza civil[130].

La Fiscalía General informó que en el periodo de 2009 a 2016 se han emitido 101 órdenes de protección, sin especificar sobre su naturaleza. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia no cuenta con datos sistematizados de órdenes de protección, aunque aclara que las medidas cautelares que decreta la fiscalía han sido ratificadas de oficio al momento de radicar las consignaciones en

---

[128] Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr.9
[129] Véase OEA, "Acceso a la justicia para mujeres víctimas...", *op*. cit., pág. 26.
[130] Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, No. 12, el 8 de febrero de 2008, la Ley número 553 de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, apartado XIII.

materia penal. Además, refiere que en materia familiar se decretan medidas de seguridad en las radicaciones y, según el caso, son ratificadas en sentencias.

Asimismo, el Tribunal informó que es el órgano coordinador de la Comisión de Órdenes de Protección del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, y que uno de los acuerdos tomados en el marco del Sistema fue crear un protocolo que reglamente la implementación sin mayores complicaciones para garantizar de manera más efectiva su viable aplicación.

También, el estado de Guerrero señaló diversas capacitaciones respecto a las órdenes de protección dirigidas a las y los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia, la Fiscalía del Estado y el SMG.

Al respecto, el grupo de trabajo coincide con lo expuesto por las organizaciones entrevistadas sobre el desconocimiento de las órdenes de protección por parte de las autoridades facultadas para solicitarlas, emitirlas e implementarlas. El grupo pudo observar en sus visitas que no existen procedimientos específicos para emitirlas e implementarlas y refieren que pocas veces son solicitadas.

El grupo de trabajo considera indispensable fortalecer la capacitación en materia de órdenes de protección con perspectiva de género de acuerdo con la Ley General de Acceso y la Ley Estatal de Acceso. En este sentido, el grupo recuerda que el desconocimiento de las autoridades encargadas de solicitar, otorgar e implementar las medidas de protección, puede propiciar que las conductas de violencia contra las mujeres sean perpetuadas.

Adicionalmente, con en relación a la información proporcionada respecto a si algunas víctimas de feminicidio y homicidios dolosos fueron beneficiarias de una orden de protección, el Tribunal Superior de Justicia reportó que en los juzgados de primera instancia en el periodo 2009-2016 se otorgaron previo a la comisión de feminicidio u homicidio doloso, cinco órdenes de protección dirigidas a salvaguardar la integridad de las y los hijos de las mujeres que fallecieron. Mientras que la Fiscalía General, en este periodo, informa que no se emitió ninguna orden de protección, aunque en la región de Acapulco, había sido interpuesta una denuncia previa a la muerte, ante la Agencia Especializada de Delitos Sexuales y Violencia Familiar sin aclarar si la denuncia fue en contra de la persona que cometió el delito[131].

[131] La información fue presentada por región y se resumen en los siguiente:
Región Acapulco: No se emitió ninguna orden de protección. Se argumenta que fue interpuesta una denuncia previa a la muerte ante la Agencia Especializada de Delitos Sexuales y Violencia Familiar; Región Centro: No se emitió ninguna orden de protección, hubo dos casos con "denuncia previa"; Región Costa Chica: No se emitió ninguna orden de protección, ni denuncia previa; Región Costa Grande: No se emitió ninguna orden de protección, ni denuncia previa; Región Montaña: No se emitió ninguna orden de protección, ni denuncia previa. La información que proporcionaron del Distrito de Morelos (remítase al anexo 1, documento "Informe de Homicidios dolosos- feminicidio región montaña), no hay ninguna columna que indique información sobre si la *víctima tenía alguna orden de protección previa,* o si existía denuncia previa a la muerte por algún tipo de violencia; Región Norte: No se emitió ninguna orden de protección, ni denuncia previa. Aclaramos que varias de las celdas en donde tenía que especificar si la *víctima tenía alguna orden de protección previa y en qué consistieron las medidas implementadas,* o *si existía denuncia previa a la muerte por algún tipo de violencia*, tenía otra información (o bien el lugar donde se cometió, o el medio con el que se comete el delito); Región Tierra Caliente: Respecto a si la *víctima tenía alguna orden de protección previa y en qué consistieron las medidas implementadas*, no especifica si hubo o no. La información que otorgan dice "Trámite", "consignada con detenido", "Se ignora", "remitida a Fiscalía regional", "consignada al juez penal", la información no es clara. Por otro lado, respecto a *si existía denuncia previa a la muerte por algún tipo de violencia*, tampoco hay, o "se ignora".

Al respecto, el grupo de trabajo recuerda al estado que la falta de debida diligencia en la implementación de las órdenes de protección es una vulneración directa a los derechos humanos de las mujeres, por lo que debe garantizar su adecuada implementación. Por ello, considera indispensable que la medición del riesgo que corren las víctimas sea un prerrequisito ineludible para que las medidas ordenadas sean idóneas, por lo que es necesario que se implemente un mecanismo adecuado de evaluación y análisis del riesgo que retome los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres para que las medidas otorgadas sean adecuadas para los casos concretos y no revictimicen a las mujeres beneficiarias de las mismas.

De igual forma, es necesario brindar el debido seguimiento de las medidas otorgadas a cada una de las víctimas, 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.

Igualmente, el estado no informó sobre la existencia de algún protocolo para implementar medidas u órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia, o que se estén instrumentando acciones interinstitucionales de aplicación inmediata. Únicamente, refirió la existencia del P*rotocolo y principios básicos en la investigación y atención de los delitos contra la libertad sexual para las agencias del ministerio público especializadas en delitos sexuales y violencia familiar de la fiscalía general del estado,* que en su artículo 62 estipula que una de las obligaciones que deben cumplir "los funcionarios de la Fiscalía General en caso de que exista delito contra la libertad sexual son las siguientes: *Decretar las medidas emergentes, de protección o cautelares, conforme a la Ley General de Víctimas; Ley de Víctimas del Estado Libre y Soberano de Guerrero[…]*".

En este sentido, el grupo exhorta al gobierno del estado a que sus protocolos contemplen las órdenes de protección y el seguimiento a las mismas así como la valoración del riesgo. Además, es indispensable que se cuente con bases de datos que sistematicen dichas órdenes y se les dé un adecuado seguimiento; es decir, las órdenes de protección deben estar registradas en el Sistema Automatizado de la Fiscalía General, el Banco Estatal y el Banavim.

Otra de las medidas para salvaguardar la vida de las mujeres es canalizarlas al refugio existente. En las entrevistas realizadas, se explicó al grupo que se tiene que cumplir con ciertos requisitos (que exista una carpeta de investigación, que sus hijos sean menores de 15 años y que sufriera algún delito grave).

Además, existe un desconocimiento por parte de algunas autoridades sobre la existencia de albergues y refugios, así como de los procedimientos para ingresar a ellos. Al respecto, las organizaciones civiles refirieron que los albergues existentes son insuficientes. En este sentido, resulta evidente la necesidad de que se cuente con más albergues y refugios regionales conforme a la demanda del estado. También, 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.

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[132]. 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[133].

Esta obligación requiere que el estado dé cumplimiento a diversos compromisos nacionales e internacionales en la materia. Entre ellos, que las mujeres conozcan sus derechos y tengan acceso a la satisfacción de los mismos, así como a los mecanismos e instancias para su defensa y a los recursos jurídicos que las protegen y asistan 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 con perspectiva de género, y con un enfoque intercultural, multicultural y de derechos humanos.

Cumplir con esta obligación incluye, además, lograr sensibilizar a mujeres y a hombres sobre el fenómeno de la violencia de género como producto cultural y social, que no es natural y por tanto, es susceptible de modificarse para permitir condiciones de vida digna.

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, y 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, 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 cultural específico del Estado, de las características y necesidades de la sociedad y en particular, y de la especificidad de la población femenina que enfrenta hechos de violencia. Es decir, se deben crear espacios de sensibilización que contribuyan a la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Al respecto, el gobierno de Guerrero informó sobre la realización de determinadas acciones de promoción de los derechos humanos de las mujeres para el estado, en las que han participado en su ejecución diversas instituciones tales como son la Secretaría General de Gobierno, la SMG, la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante, SSP), la Secretaría de Salud, el Poder Judicial y la Secretaría de la Juventud[134].

---

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

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

[134] El grupo de trabajo hace notar que el Estado brindó información específica de actividades de promoción dirigidas a los municipios que forman parte de la solicitud de AVGM.

Entre las acciones de promoción que reporta el gobierno de la entidad, destacan las campañas de difusión que hacen referencia a la promoción de una vida libre de violencia para las mujeres, equidad de género, derechos de las mujeres, y la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres[135]. Las acciones de difusión comprenden en mayor medida la realización carteles, trípticos, volantes, publicidad en periódicos, portales electrónicos, publicidad en camiones y, en menor medida, *spots* de radio y televisión (cada campaña utilizó distintas acciones de difusión).

Las actividades de promoción en su modalidad de campañas de difusión del periodo comprendido de enero de 2009 a junio de 2016, realizadas por las diversas instituciones del estado de Guerreo fueron, principalmente, las siguientes:

Para el año 2009, se reportó una campaña denominada "Cuarta campaña Estatal de Difusión" dirigida a promover una vida libre de violencia para las mujeres del estado de Guerrero, la cual se realizó en español y tres lenguas indígenas, a través de radio y televisión, prensa escrita, unidades de transporte y distribución de artículos promocionales. En 2010, se reportó una campaña de difusión implementada por la SSP cuyo objetivo fue promover y difundir la equidad de género en busca de reducir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres que laboran al interior, su cobertura fue en todas las áreas de la Secretaría. Esta campaña se realizó a través de *spots* de radio y televisión; cintillos para prensa escrita y redes sociales[136].

Durante 2011, se llevó a cabo una campaña dentro de las acciones del Proyecto Desarrollo y Promoción de la Transversalidad de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la administración estatal, con el objetivo de difundir los derechos de las mujeres, a través de diversos medios de comunicación. Para el 2012, se reportó la implementación de la campaña realizada en 2010 por la SSP.

Por lo que toca a los años 2013 y 2014 se implementó una campaña por el Poder Judicial del Estado de Guerrero en conjunto con la RED de Instituciones Públicas para Referencia de Casos de Violencia en Acapulco, con motivo del día internacional en contra de la violencia de mujeres y niñas. Asimismo, se programaron actividades alusivas al día 25 de noviembre para dar a conocer el impacto de la violencia contra las mujeres[137].

Para el 2015, se implementaron tres campañas. La primera, se denominó "Juntas y Juntos podemos...Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres de Guerrero"[138], su cobertura fue para los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo, Iguala y Taxco[139]. La segunda campaña, fue implementada por la Unidad de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Guerrero, efectuada el 25 de noviembre de 2015, en la que se elaboraron 1,000 distintivos naranjas, que fueron enviados a las áreas jurisdiccionales y

---

[135] No se señala la cobertura de todas las campañas que se reportan, únicamente en dos de ellas se menciona que tuvieron cobertura en cuatro municipios y siete municipios, respectivamente.

[136] Respecto a la periodicidad, la campaña se implementó por primera vez en el año 2010 y se volvió a operar en el año 2012. Asimismo, se indicó que la metodología, estrategia y evaluación fue basada en el Sistema de Gestión para la implementación del Modelo de Equidad de Género MEG: 2003 y MEG: 2012 que emitió el Inmujeres. No se reportan datos sobre la evaluación del impacto de la campaña.

[137] Dichos eventos correspondieron a una conferencia denominada "Signos de alarma y el ciclo vital de la violencia", dos talleres llamados "Mitos y Realidades de la Masculinidad", finalizando por la tarde con una caminata del asta bandera y montaje de los *stands* en el Parque Heroico Colegio Militar Naval.

[138] La fuente de financiamiento de esta campaña fue el Instituto Nacional de Desarrollo Social, Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (Paimef 2015).

[139] Los medios utilizados en la campaña fueron siete espectaculares, 300 posters, 1,000 bolsas ecológicas, 2,500 folletos para prevenir y denunciar la trata de personas y el hostigamiento sexual, , camisetas de cuello redondo, 50 carpetas, y 2,500 violentómetros.

administrativas, para sumarse a la campaña mundial de la ONU en el marco del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer. La tercera campaña, es la implementada por la Secretaría de la Juventud de Guerrero, como parte del Programa Permanente "Has conciencia por Guerrero, has conciencia sin Violencia", dentro del cual se tiene por estrategia el diferenciar cada uno de los tipos de violencia así como las variables que la componen, además de comprender el origen de ésta y de su contenido psicológico[140].

Ahora bien, para 2016 el gobierno del estado reportó que se tiene la meta de diseñar una campaña para difundir los derechos de las mujeres y eliminar los estereotipos. En este sentido, señaló que el 28 de mayo se inició la campaña mediática "¡Basta! de Violencia Contra las Mujeres" en los medios de mayor circulación del estado como redes sociales y medios impresos. Asimismo, señaló que el 8 de julio, se inició la segunda fase de la campaña donde se muestran diferentes imágenes de los tipos de violencia hacia las mujeres[141].

Por su parte, el Poder Judicial del Estado de Guerrero en ese mismo año realizó una "campaña que consistió en una reunión de trabajo con las y los jueces del estado", en donde se les dio una introducción a los temas relativos a tipos y modalidades de violencia, AVGM y canalización a mujeres, niñas y adolescentes en situación de violencia a refugios y albergues temporales. De igual forma, se repartieron carteles con la infografía oficial del Inmujeres, de la red de refugios temporales, para que sean colocados en sus centros de trabajo, promoviendo información para la atención de mujeres víctimas de violencia, así como un Disco Compacto con información proporcionada por el Inmujeres en el décimo octavo encuentro de áreas jurídicas sobre violencia feminicida y alerta de violencia de género.

Adicionalmente, la Secretaría de Salud, por medio del Departamento de Salud Reproductiva de la Subdirección de Atención Médica, llevó a cabo una *campaña* consistente en acciones que se centran en la prevención de estilos de vida saludables libres de violencia.

El grupo de trabajo toma en cuenta los esfuerzos realizados por el estado en materia de promoción. Sin embargo, se observa que las acciones implementadas son escasas, particularmente, en el periodo de 2009 a 2014 en el que se hace referencia a una sola campaña por año. Esta presencia limitada de campañas se pudo constatar en la *visita in situ*, así como en las entrevistas llevadas a cabo a las OSC por el grupo de trabajo. Igualmente, se verificó que es deficiente la promoción de los derechos humanos de las mujeres y de los servicios que se brindan al interior de las instituciones del gobierno del estado, ya que no cuentan con carteles, trípticos u otro medio que ofrezca esta información. Igualmente, preocupa al grupo de trabajo que la mayoría de las campañas que se llevan a cabo son en español, sin tener su traducción correspondiente en las lenguas indígenas con mayor presencia del estado.

A partir de 2015 y 2016 el grupo reconoce una mayor participación del gobierno de Guerrero en el diseño y difusión de campañas para la prevención de la violencia contra las mujeres. No obstante, se considera necesario que las campañas cuenten con objetivos y metas claras. Asimismo, que cuenten con una fundamentación en los contenidos desde una perspectiva de género y enfoque de derechos

---

[140] El estado informó que del periodo de noviembre de 2015 a 2016 el programa se ha ejecutado en siete municipios de la entidad, de los cuáles se visitaron 28 escuelas y se benefició a 9,990 jóvenes del estado. Esta se implementó por medio de conferencias, talleres, pláticas, foros, cines de análisis y torneos deportivos.

[141] Cabe señalar que se anexaron al informe versiones electrónicas en las que se observan carteles con fotos de mujeres señalando un alto con la mano y se lee el lema ¡Basta¡ de violencia contra las mujeres" dichas imágenes se difundieron en prensa escrita como "Diario de Guerrero", "Pueblo", "Vértice", "El Sur", "El Sol de Acapulco", y "El Sol de Chilpancingo". También, se reporta la revista digital www.defondo.guerrero.gob.mx en la que se han publicado videos y artículos de especialistas en la materia.

humanos de las mujeres, que dichas campañas sean interculturales, además de que sean medidas y evaluadas periódicamente en impacto y cobertura.

Para el grupo de trabajo es clave el ámbito de la educación para incidir en la consolidación de una cultura en la que se garantice y ejerza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, de la información brindada por el estado no se reporta campaña alguna emprendida desde la Secretaría de Educación estatal, por lo que se recomienda al estado llevar a cabo acciones puntuales desde esta Secretaría encaminadas a coadyuvar en la educación de las nuevas generaciones para la creación de una cultura de no violencia, mediante una educación libre de estereotipos, en la que se transformen los patrones culturales que desembocan en discriminación y violencia contra las mujeres.

Derivado de lo anterior, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado de Guerrero a implementar una estrategia de comunicación social integral y de largo plazo, como parte de una política de estado para promover los derechos humanos de las mujeres, a partir del uso de la perspectiva de género, del enfoque diferenciado, multicultural e intercultural y de los derechos humanos, que permita considerar los significados, imágenes, palabras, costumbres y demás variables que coadyuven 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…]"[142].

a. Ley Número 494 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guerrero[143]

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento de los principios y estándares internacionales que impulsan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; b) la creación de un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; c) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; d) la asignación de recursos para el cumplimiento de la política estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y e) la creación del Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento de la Aplicación de la Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres como órgano permanente de carácter técnico, el cual tiene la finalidad de informar a la ciudadanía acerca del desempeño de las políticas públicas de igualdad.

[142] 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.
[143] Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 104, el 28 de diciembre de 2010. Su última reforma fue publicada en dicho Periódico el 25 de noviembre de 2011.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) elaborar y publicar su Reglamento; ii) elaborar y publicar el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; iii) incluir la perspectiva intercultural en la ley, y iv) establecer políticas públicas diferenciadas para las mujeres que se encuentren embarazadas, con alguna discapacidad o que sean menores de edad, migrantes, entre otros factores de vulnerabilidad.

b. Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero[144]

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) la conformación del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; b) la creación de un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado; c) la integración del Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres, con la información que proporcionen las instituciones públicas y privadas, estatales o municipales sobre la violencia contra la mujer, y d) la creación de programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres para garantizar la atención a las víctimas y la aplicación de la NOM-046.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera necesario: i) ampliar la duración que se prevé de las órdenes de protección hasta que el riesgo o peligro de la víctima disminuya o desaparezca; ii) establecer medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres víctimas de violencia que se encuentren embarazadas, con alguna discapacidad o que sean menores de edad, migrantes, indígenas, entre otros factores de vulnerabilidad; iii) reconocer la violencia obstétrica e incluir acciones específicas para prevenirla y atenderla; iv) reconocer la violencia política; v) revisar y homologar a la ley general la figura de Alerta de Violencia de Género a nivel estatal, y vi) elaborar, armonizar y publicar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado que mandata esta Ley.

c. Ley Número 761 para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Guerrero [145]

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) la creación del Programa Estatal para para Prevenir y Combatir la Trata de personas y Proteger a las Víctimas; b) la creación de una Comisión Interinstitucional para la Prevención y el Combate de Trata de Personas del Estado de Guerrero, y c) la obligación de designar un traductor a las víctimas que pertenezcan a una comunidad indígena o hablen un idioma diferente al castellano.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) revisar y homologarla a la Ley General de la materia; ii) establecer la aplicación supletoria del marco convencional y protección de derechos humanos, en particular de aquellos instrumentos específicos en materia de trata de personas; iii) elaborar y publicar su Reglamento, y iv) elaborar y publicar el Programa Estatal para para Prevenir y Combatir la Trata de personas y Proteger a las Víctimas.

[144] Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 12, el 08 de febrero de 2008. Su última reforma fue publicada en dicho Periódico, el 26 de noviembre de 2013.
[145] Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 68, el 26 de agosto de 2011. Sin que hasta el día del análisis presente alguna modificación.

d. Ley Número 375 para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero[146]

Entre los aspectos positivos de esta ley destacan: a) La aplicación de instrumentos nacionales o internacionales en materia de derechos humanos y no discriminación firmados y ratificados por el Estado mexicano; así como de los principios que establezcan un trato más favorable para las personas, grupos o comunidades en situación de discriminación; b) el reconocimiento del principio de igualdad de oportunidades y de trato, y c) la facultad de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero para atender las quejas por prácticas discriminatorias.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) homologarla a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; ii) elaborar y publicar su Reglamento, iii) señalar como obligación del estado y los municipios la capacitación del personal que labora en las diferentes dependencias de gobierno en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación, y iv) establecer como conducta discriminatoria el impedir el acceso a participar activamente en el ámbito político por cuestión de género.

e. Ley de Prevención y Atención de la Violencia Familiar del Estado de Guerrero Número 280[147]

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) la creación del Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar; b) la elaboración y publicación del Programa Anual para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado, y c) la capacitación y sensibilización de las y los agentes del ministerio público y personal auxiliar para brindar servicios especializados a las víctimas de la violencia familiar.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera necesario: i) actualizar la definición de violencia familiar acorde con la Ley General de Acceso y con los estándares internacionales mencionados en este documento; ii) prohibir expresamente la conciliación o mediación entre las partes en conflicto por violencia familiar; iii) hacer explícita la obligación de dictar órdenes de protección en casos de violencia familiar conforme a la Ley General de Acceso; iv) prever la creación de refugios destinados a brindar atención especializada a dichas víctimas con perspectiva de género, multicultural e intercultural, y v) revisar y armonizar la ley de acuerdo con lo establecido en los instrumentos internacionales, referentes a los derechos humanos de las mujeres, niñas y niños.

f. Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 358[148]

Entre los aspectos relevantes de este ordenamiento se encuentran: a) el reconocimiento de la igualdad jurídica del hombre y la mujer; b) la igualdad de los cónyuges en derechos y obligaciones durante el matrimonio; c) el reconocimiento de los derechos personales y patrimoniales entre los concubinos, iguales a los del matrimonio; d) que el trabajo en el hogar o el cuidado de las hijas e hijos se estiman como contribución económica al patrimonio familiar; e) la inclusión de los gastos de embarazo y parto como parte de los alimentos, y f) las restricciones a la patria potestad de las personas que incurran en violencia familiar y pérdida de ésta cuando se dicta sentencia por dicho delito.

Con relación a este Código, el grupo de trabajo considera importante: i) prohibir el matrimonio infantil[149], eliminar la emancipación por matrimonio y las dispensas para contraerlo; ii) eliminar el

---

[146] Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 15, el 20 de febrero de 2009. Sin que hasta el día del análisis presente alguna modificación.
[147] Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 31, el s 13 de abril de 1999. Su última reforma fue publicada en dicho Periódico No. 97 alcance I, el 3 de diciembre de 2010.
[148] Se analizó el Código publicado el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 19, el 2 de marzo de 1993. Su última reforma fue publicada en el Periódico No. 59 Alcance II, el 24 de julio de 2015.

requisito de informar al Oficial del Registro Civil cuando alguno de los pretendientes o los dos hayan sido casados, el nombre de la persona con quien celebró el anterior matrimonio, la causa de su disolución y la fecha de ésta, para que únicamente se proporcione la forma de disolución del matrimonio; iii) incluir en las actas de defunción, la violencia familiar o de género como causales de fallecimiento; iv) reformar el artículo 533 que no permite el reconocimiento de hijos e hijas de mujer casada por otro hombre distinto del marido; v) reconocer la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades como impedimento para contraer matrimonio; vi) hacer explícita la figura de orden de protección en casos de violencia familiar, y vii) eliminar la figura del adulterio.

Por lo que hace a la Ley de Divorcio del Estado de Guerrero,[150] el grupo celebra que se reconozca el divorcio incausado. Sin embargo, considera fundamental que se elimine el plazo de un año desde la celebración del matrimonio para la solicitud del divorcio.

g. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499[151]

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento se reconoce: a) la tipificación del delito de feminicidio como tipo penal autónomo; b) el establecimiento de la pérdida de todos los derechos relacionados con la víctima, incluidos los de carácter familiar y sucesorio en los casos de feminicidio; c) el reconocimiento de la violencia familiar como tipo penal autónomo; d) la aplicación de medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas al sujeto activo del delito de violencia de género, y e) la facultad del Ministerio Público de acordar o solicitar a la autoridad judicial la aplicación de medidas de protección para la víctima de casos vinculados con violencia familiar o de género.

Con relación a este Código el grupo de trabajo considera necesario: i) tipificar el delito de discriminación; ii) investigar de oficio el abuso sexual a menores de 18 años; iii) eliminar el delito de estupro; iv) modificar del artículo 179 del Código Penal, relativo a la violación equiparada, para que las fracciones I y II de dicho numeral incluyan a las personas menores de 18 años; v) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas; vi) homologar las hipótesis del homicidio contra la cónyuge, concubina u otra relación de pareja permanente, al delito de feminicidio; y, vii) derogar el artículo 146 relativo al homicidio o lesiones por emoción violenta.

---

[149] El matrimonio infantil se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años. Cuando se produce, el matrimonio infantil funciona como una norma social porque "casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro y sin espaciamiento", asimismo, fomenta la preferencia por la educación del varón (Véase UNICEF, Progreso para la Infancia, 2010). Sin olvidar que "las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación" (vid. UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

[150] Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 25, el 13 de marzo de 1990. Su última reforma publicada en el Periódico no. 20, el 9 de marzo de 2012.

[151] Se analizó el Código publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 61 Alcance IV, el 1º de agosto de 2014. . Sin que hasta el día del análisis presente alguna modificación.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Guerrero, 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[152]:

I. Primera conclusión

Si bien el estado de Guerrero 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[153].

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 Guerrero, haciendo énfasis 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, evaluación y certificación permanentes que permitan medir 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 inter y multicultural; ii)el programa debe incluir la descripción de estrategias, metas, población objetivo y mecanismos de evaluación; iii) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal que permita su implementación; iv) las cartas descriptivas, lista del personal elegible y listas de asistencia; 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.

---

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

[153] Centros de Justicia para las Mujeres, Sistemas Integrales para el Desarrollo de la Familia estatal y municipales, Instancias municipales para las mujeres, Centros de Apoyo Interdisciplinario a Víctimas de Violencia, Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer, Refugio para mujeres, hijas e hijos, Unidades móviles de atención y prevención de la violencia de género y familiar, y otros mecanismos institucionales que pudieran intervenir en dicha atención.

II. **Segunda conclusión**

El grupo de trabajo detectó una ausencia de información sistematizada sobre datos de violencia contra las mujeres en el estado de Guerrero, entre otras cosas, como resultado de la falta de coordinación entre los sistemas de información existentes, que permita contar con las bases de datos adecuadas para conocer y evaluar la situación de la violencia contra las mujeres en la entidad.

En consecuencia se propone:

Crear una base de datos única, integrada y actualizada, que contenga todos los datos relacionados con casos de violencia contra las mujeres (tanto de víctimas como de personas agresoras), la cual sea alimentada con la información de todas las instancias -estatales y municipales- involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Dicha base de datos deberá proveer información al estado de Guerrero sobre la violencia contra las mujeres en la entidad, a fin de conocer sus tipos, modalidades y tendencias, con la finalidad de diseñar políticas públicas a nivel estatal y municipal en la materia.

Además, los datos sistematizados deberán alimentar al Banavim, creado por mandato de la Ley General de Acceso.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la plataforma electrónica en funcionamiento y los medios probatorios, así como el documento técnico del diseño, desarrollo e implementación del sistema de información, que contenga la sistematización y actualización de la información por parte de las instancias responsables (resultados por mes, instancia, tipos y modalidades de violencia, contenidos ya en la plataforma), y que sea capaz de generar mapas geo-referenciales; ii) elaboración de información estadística y mapas sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados en el banco estatal de datos; iii) difusión de los sitios electrónicos del gobierno estatal; y iv) que la información estadística esté desagregada por sexo.

III. **Tercera conclusión**

El estado de Guerrero reportó la existencia de dos protocolos. Sin embargo, de la evidencia documental proporcionada por el estado y de las visitas *in situ*, el grupo observó que los mismos no son aplicados sistemáticamente por la mayoría de las autoridades, lo que impide que la investigación garantice la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia.

En este sentido, el grupo de trabajo considera necesaria la elaboración, publicación y difusión de protocolos de investigación aplicables a todos los delitos cometidos contra mujeres por razones de género.

En consecuencia, se propone:

Elaborar, publicar y difundir los protocolos de 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 investigación con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género para generar mecanismos de evaluación y seguimiento.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) elaborar y publicar en el periódico oficial del estado de Guerrero los protocolos de investigación especializados en delitos cometidos contra mujeres por razones de género; ii) la revisión de los protocolos por parte de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres; iii) la capacitación en la aplicación de estos instrumentos al personal encargado de su aplicación, en las instancias correspondientes; y, iv) la evaluación de competencias en la aplicación de dichos instrumentos.

IV. **Cuarta conclusión**

El estado no cuenta con el Protocolo de Control y Seguimiento de Órdenes de Protección a Víctimas Mujeres, Niñas y Niños, por lo que el grupo de trabajo observó que no existe evidencia de la efectividad de la aplicación, seguimiento y sanción de las órdenes de protección.

En consecuencia, se propone:

Realizar un diagnóstico integral de la metodología en la emisión de órdenes de protección en el Estado y derivado de éste, diseñar un protocolo de actuación para la emisión de las mismas que retome los estándares internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres. En particular, las medidas deberán ser dictadas de manera inmediata y posteriormente se aplicará el análisis de riesgo correspondientes, a fin de que las medias de protección ordenadas sean adecuadas e idóneas para la situación específica de cada uno de los casos. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento, evaluación y cumplimiento de las medidas adoptadas y llevar con precisión un registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes en la entidad federativa.

Indicadores de cumplimiento y productos de verificación:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diagnóstico; ii) la elaboración del protocolo de actuación para la emisión de órdenes de protección; iii) la implementación del mecanismo de seguimiento, evaluación y cumplimiento de las órdenes de protección; y, iv) la evidencia del registro administrativo de las órdenes de protección.

V. **Quinta conclusión**

El grupo de trabajo observó la inexistencia de una articulación entre las distintas instituciones encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Adicionalmente, el grupo observa que existe un desconocimiento por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, género y derechos de las mujeres, para garantizar su acceso a la justicia y un trato respetuoso y digno adaptado a sus necesidades.

Derivado de su falta de capacitación y profesionalización, las autoridades incurren en omisiones graves y prácticas discriminatorias hacia las mujeres víctimas del delito y sus familias, lo que refleja una notoria falta de sensibilidad sobre la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida, así como la deficiente contención que reciben en una ocupación expuesta frecuentemente a riesgos físicos y emocionales extremos.

Especialmente, resulta preocupante la desarticulación entre las distintas agencias ministeriales de homicidios dolosos, delitos sexuales, violencia familiar y desapariciones con la Fiscalía Especializada en Feminicidio, lo que repercute en el sub registro de casos de feminicidios y desapariciones de

mujeres, entre otros delitos, en la prevención e investigación de la violencia de género, así como la sanción de sus responsables.

En consecuencia, se propone:

Crear en las Fiscalías Regionales, agencias especializadas en el delito de feminicidio[154]. El grupo de trabajo toma nota de que el Reglamento de la Fiscalía General no establece expresamente que la Fiscalía Especializada en la Investigación de Feminicidio existe bajo la denominación de *Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Homicidio Doloso cometido en agravio de mujeres y demás personas con orientación o preferencia sexual por identidad o expresión de género,* por lo que se exhorta a incluir al feminicidio.

Diseñar mecanismos de articulación entre las distinta agencias ministeriales que atienden a mujeres víctimas de violencia, que incluyan a aquellas encargadas de la investigación de otros delitos como lesiones que son cometidos contra mujeres en el ámbito no familiar, con la finalidad de registrar adecuadamente todos los tipos y modalidades de violencia pero, sobre todo, que garanticen la debida diligencia en la prevención e investigación de todos los casos, con un enfoque de derechos humanos, género, y multi e interculturalidad.

Impartir, de manera continua, capacitaciones especializadas en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres, con un enfoque de género, multiculturalidad e interculturalidad, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad. Las capacitaciones deben estar diseñadas con un fuerte componente práctico aplicado a sus funciones, así como contar con mecanismos de supervisión, evaluación y certificación permanentes que permitan medir su impacto real.

Específicamente, todo el personal médico, pericial y ministerial adscrito a la Fiscalía General debe recibir capacitación para la aplicación de la NOM-046 y la Ley General de Victimas, sobre todo aquél que este encargado de la investigación de delitos sexuales, a fin de que proporcionen orientación jurídica adecuada a las niñas, adolescentes y mujeres, y ejerzan sus facultades para proporcionar directamente o solicitar a las instancias de salud locales que las víctimas de violencia sexual reciban atención médica, antibióticos profilácticos y pastillas para anticoncepción de emergencia, o en su caso, decidan informada y libremente sobre su derecho a interrumpir un embarazo producto de una violación sexual.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento respecto a la reestructuración de la Fiscalía General: i) la creación de unidades especializadas en la atención de los delitos de feminicidio y homicidio cometido en agravio de niñas, adolescentes y mujeres adscritas a todas las Fiscalías Regionales del estado ii) el programa de articulación entre las distintas agencias ministeriales que atienden a mujeres víctimas; iii) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal para su implementación; iv) la implementación de dicho programa; y, v) la evaluación de sus resultados.

Se consideran como indicadores de cumplimiento, en relación con la capacitación y profesionalización del personal: i) el diseño, y la presentación de los programas e impartición de cursos especializados en materia de derechos humanos, perspectiva de género, derechos humanos de

[154] El grupo de trabajo exhorta al estado de Guerrero a crear agencias especializadas en desaparición forzada o involuntaria de personas con perspectiva de género a la brevedad posible. Asimismo, le recuerda al estado la importancia de especializar sus agencias para garantizar la profesionalización del personal ministerial; de este modo, se insta al estado a separar la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar.

las mujeres, feminicidio, violencia sexual y violencia familiar[155]; ii) el diseño y la presentación de los programas de capacitación y contención emocional; iii) la descripción de estrategias, metas, población objetivo y mecanismos de evaluación de cada uno de los programas; iv) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal que permita la implementación de cada uno de los programas; v) las cartas descriptivas y listado del personal ministerial elegible; y, vi) la evaluación del proceso de capacitación y certificación del personal sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación especializados en violencia sexual y feminicidio.

VI. **Sexta 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 el 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 y derechos de las usuarias, con un enfoque de género, multiculturalidad e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud de urgencias y de gineco-obstetricia, particularmente dirigidos al personal médico y de enfermería que está en contacto directo con las usuarias. El objetivo es que este 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 trasmitir 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

[155] El grupo de trabajo recomienda la posibilidad de incorporar en la capacitación y profesionalización del personal de la Fiscalía General la desaparición forzada de personas e involuntaria de personas con perspectiva de género.

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 ocho 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[156].

VII. **Séptima conclusión**

El grupo de trabajo reconoce que el estado ha realizado determinadas acciones de promoción de los derechos humanos de las mujeres, sin embargo, observa que las acciones implementadas fueron escasas. También que la mayoría de las campañas no cuentan con un enfoque diferencial que incorpore las lenguas indígenas con mayor presencia en el estado, así como, que refieran a las nuevas masculinidades.

El grupo de trabajo considera que es necesario un mayor involucramiento de las diversas Secretarías de gobierno, así como de las instancias municipales en el diseño e implementación de las campañas, que deben contar con objetivos y metas claras, y puedan ser evaluadas periódicamente. También, se considera importante potencializar la coordinación entre la SMG con otras dependencias para realizar campañas de manera conjunta, con la finalidad de garantizar que los contenidos de las campañas tengan perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres. En suma, el grupo de trabajo conmina al gobierno de la entidad a que se desarrolle una política de estado integral y de largo plazo en materia de comunicación social con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos, intercultural y diferencial, que derive en campañas que coadyuven 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 la igualdad y a una vida libre de violencia.

En consecuencia, se propone:

Que el gobierno del estado de Guerrero incorpore una política de estado integral y de largo plazo en materia de comunicación social en la que se diseñen e implementen campañas permanentes con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos, diferencial e intercultural, dirigidas a mujeres y hombres con el propósito de hacer visibles los siguientes contenidos: el significado, los tipos y modalidades de la violencia de género y contra las mujeres; el feminicidio; los derechos humanos de las mujeres; el derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia; la información sobre los procedimientos y lugares para hacer efectiva una denuncia; y las nuevas masculinidades. El grupo de trabajo recomienda la evaluación permanente del impacto de las campañas que implemente el estado.

Diseñar e implementar campañas de difusión al interior de las diversas Secretarías e instituciones del gobierno de Guerrero en el ámbito estatal y municipal, de carácter permanente, con la finalidad de promover entre las/los servidoras/es publicas/os una cultura de respeto a los derechos humanos con

[156] Precisando 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.

perspectiva de género, con especial énfasis en las instancias de atención, procuración e impartición de justicia.

Generar vínculos interinstitucionales entre las Secretaría General de Gobierno, la SMG y la Dirección de Comunicación Social, con el objetivo de que la SMG asesore y dé visto bueno para que todas las campañas cuenten con perspectiva de género, de derechos humanos, diferencial e intercultural.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el plan de diseño e implementación de campañas permanentes con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos, diferencial e intercultural[157]. En el plan de diseño se debe definir público objetivo, duración, cobertura, contenidos y metodología de evaluación del impacto; ii) el plan de diseño e implementación de campañas al interior de las diversas Secretarías e instituciones del gobierno de Guerrero en el ámbito estatal y municipal; iii) evidencias de vínculos interinstitucionales entre la Secretaría General de Gobierno, la SMG y la Dirección de Comunicación Social y el resto de Secretarías del estado, la Fiscalía General del Estado de Guerrero y el Tribunal Superior de Justicia con la finalidad de la efectiva implementación de las campañas y, iv) convenio de colaboración con la o las radios comunitarias que se estime pertinente.

VIII. **Octava conclusión**

El grupo de investigación observó que existe un contexto de invisibilización y falta de atención específica del fenómeno de violencia que sufren las mujeres y niñas indígenas en Guerrero.

A partir de la investigación realizada por el grupo de trabajo, se identificó que el sistema patriarcal que prevalece en la región de La Montaña y el municipio de Ayutla de los libres coloca a las mujeres en una situación de desventaja social y cultural que provoca extrema discriminación, marginación y violencia en su contra.

Asimismo, se observó que las instancias gubernamentales no cuentan con la estructura ni el personal adecuado para atender las necesidades específicas de las niñas y mujeres indígenas. Específicamente, llama la atención la falta de intérpretes en lenguas indígenas.

En consecuencia, se propone:

Diseñar una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres indígenas y afrodescendientes al interior de sus comunidades que tenga como objetivo transformar los patrones socioculturales que producen y reproducen la violencia. Para la construcción de dicha estrategia se debe contar con la participación activa de las mujeres a quienes se dirigirá.

Al respecto, el grupo considera que cualquier estrategia de sensibilización y restructuración de roles dirigida a prevenir la violencia en este contexto debe realizarse desde la cosmovisión de los pueblos y comunidades a partir de un diálogo con sus integrantes.

[157] Cuyos contenidos se refieran al significado de la violencia de género y contra las mujeres; feminicidio; derechos humanos de las mujeres; derecho a la igualdad, no discriminación y a una vida libre de violencia; información sobre los procedimientos y lugares de atención a mujeres víctimas de violencia; y las nuevas masculinidades. El grupo exhorta al estado para que los contenidos sean validados por la SMG.

Asimismo, es indispensable que, sobre la base del respeto a la identidad cultural, al origen étnico y a la lengua de las niñas y mujeres víctimas de violencia se fortalezca y certifique a los traductores e intérpretes en las lenguas delas comunidades.

De igual forma, el grupo sugiere que -entre otras acciones- los programas que el estado elabore para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyan: i) un eje transversal que considere la especificidad de cada uno de los grupos indígenas con presencia en el estado; ii) la planeación y ejecución de proyectos de atención del fenómeno de la violencia contra las niñas y mujeres indígenas a nivel comunitario, regional, intermunicipal e interestatal; y, iii) la regionalización por lengua, usos y costumbres, de las acciones de las instituciones públicas relacionadas con la prevención, atención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres.

Además, es necesario el aumento y fortalecimiento de las Casas de la Mujer Indígena en los municipios con mayor presencia de esta población.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de investigación considera como indicadores los siguientes: i) el diseño de una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres al interior de las comunidades indígenas y afrodescendientes, con su participación; ii) la implementación de acciones de sensibilización y prevención de la violencia contra las mujeres al interior de las comunidades, en función de la estrategia o programa diseñado para tales efectos; iii) las evidencias correspondientes a la certificación de los traductores e intérpretes de las instituciones y evidencias de las gestiones administrativas para aumentar el personal especializado en esta función; y, iv) las gestiones administrativas para el fortalecimiento y creación de Casas de la Mujer Indígena.

IX. **Novena 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 pudieron identificar diversas áreas de oportunidad que de no atenderse provocarían sesgos de discriminación y, con ello, no se protegerían oportunamente los derechos fundamentales de las mujeres. En este sentido, se hace notar la necesidad de impulsar la modificación de la legislación analizada en los términos que se señalan en el apartado respectivo, además de la codificación penal con la finalidad de que la legislación garantice el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

En consecuencia, se propone impulsar las siguientes modificaciones legislativas:

Con relación al Código Penal para el Estado de Guerrero, el grupo de trabajo considera necesario: i) tipificar el delito de discriminación; ii) investigar de oficio el abuso sexual a menores de 18 años; iii) eliminar el delito de estupro; iv) modificar del artículo 179 del Código Penal, relativo a la violación equiparada, para que las fracciones I y II de dicho numeral incluyan a las personas menores de 18 años; v) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas; vi) homologar las hipótesis del homicidio contra la cónyuge, concubina u otra relación de pareja permanente, al delito de feminicidio; y, vii) derogar el artículo 146 relativo al homicidio o lesiones por emoción violenta.

Elaborar y publicar el programa que establece la ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Indicador de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) La presentación de las iniciativas de reformas al Código Penal ; ii) la elaboración y publicación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado y iii) cumplir con el apartado relativo a armonización legislativa.

X. **Décima conclusión**

El grupo de trabajo considera que el gobierno del estado no ha destinado presupuesto suficiente para atender el problema de la violencia contra mujeres y niñas, y la desigualdad de género en la entidad.

En consecuencia, se propone:

Aumentar las asignaciones presupuestarias sobre políticas y programas con perspectiva de género, así como un financiamiento específicamente para programas y acciones encaminados la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Guerrero.

Que el estado garantice la protección de las mujeres víctimas de violencia y sus familias, mediante la instalación de 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 refugio y la creación de albergues 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.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la evidencia de la solicitud del proyecto de presupuesto encaminado a suprimir a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la entidad; ii) evidencia de la solicitud del proyecto de presupuesto para fortalecer las actividades y capacidades de la SMG; iii) el proyecto de regulación de los albergues y el refugio estatal; iv) la creación y fortalecimiento de los albergues estatales; v) el reporte, con información probatoria, sobre el proyecto de creación de los albergues y fortalecimiento del refugio estatal de mujeres, y vi) el fortalecimiento de los CJM.

***

El presente informe fue elaborado y aprobado unánimemente por: Gretha Jimena Vilchis Cordero, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; María Guadalupe Díaz Estrada, del Instituto Nacional de las Mujeres; Ricardo Soto Ramírez, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Gabriela Bernal Reséndiz, de la Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero; Marisol Alcocer Perulero, representante de la Universidad Autónoma de Guerrero; Elia Moreno del Moral, representante de la Universidad Autónoma de Guerrero; Valeria López Vela, representante de la Universidad Anáhuac del Sur, y G. Anel Liliana Ortega Moreno, representante de la Universidad Iberoamericana.