



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Asunto: Voto Razonado

Oficio No. CVG/ **338** /2017

Ciudad de México, a 3 de agosto de 2017

**Comisión Nacional para Prevenir y  
Erradicar la Violencia contra las Mujeres**

Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo  
para el Estudio y Análisis de la Solicitud de  
Declaratoria de Alerta de Violencia de  
Género contra las Mujeres en el Estado de  
Sonora

**Presente**

En atención al **"DICTAMEN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS CONCLUSIONES DEL INFORME EMITIDO POR EL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL MUNICIPIO DE CAJEME, SONORA"**, aprobado el 31 de julio del año en curso, con fundamento en los artículos 36, tercer párrafo, fracción III y 36 Ter del *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** –presidida por el Licenciado Luis Raúl González Pérez-, emite el presente **voto razonado**, conforme a los siguientes argumentos:

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMV), la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.

De esa manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación a través del cual las autoridades públicas 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**.

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Sobre este particular, la LGAMV 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."

El objetivo fundamental de las AVGM es garantizar la seguridad de las mujeres, 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, 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.

Para el caso del proceso de solicitud de AVGM en Sonora, la evaluación de las conclusiones del Informe del Grupo de Trabajo, del cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formó parte, se realizó con base en el análisis y la revisión del cumplimiento de los indicadores establecidos en cada conclusión. Si bien se reconoce que la determinación sobre el grado de cumplimiento de los indicadores tomó en cuenta las opiniones de todas y todos los integrantes del Grupo de Trabajo, la CNDH considera oportuno hacer ciertas observaciones en relación a la valoración final sobre los avances de la entidad federativa; esto, considerando la trascendencia de la realización de ciertas acciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres que prevalece en la entidad.

Asimismo, teniendo presente que la AVGM no tiene como único objetivo valorar la puesta en marcha de acciones ejecutadas de manera fragmentaria y en segmentos del territorio nacional, esta Comisión considera que el caso particular de Cajeme, Sonora, sirve como referente para que diferentes órdenes de gobierno coadyuven con la entidad en la búsqueda de soluciones frente a situaciones de violencia contra las mujeres. Es por ello, que este organismo público autónomo estima que la declaratoria, lejos de limitarse a valorar en términos cuantitativos los alcances realizados, también puede coadyuvar a la generación de condiciones que permitan dar solución a contextos de violencia feminicida.

Para la CNDH es de fundamental importancia analizar el cumplimiento de las conclusiones establecidas por el Grupo de Trabajo, enmarcadas en las obligaciones del Estado para erradicar la violencia feminicida contra las mujeres, referidas en el

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*“2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica 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”; asimismo, atendiendo a lo establecido en el artículo 3 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)<sup>1</sup> que establece que “[t]oda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”.

En ese sentido, 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 prevención y debida diligencia de las autoridades.

En razón de lo anterior, a continuación, se exponen las principales preocupaciones que llevaron a la CNDH a considerar que los avances mostrados por el Estado no han sido los suficientes para considerarse como plenamente satisfactorios de las medidas propuestas por el Grupo de Trabajo y por ello, a votar en contra de la decisión del Grupo de Trabajo de no solicitar a la Secretaría de Gobernación la declaratoria de alerta de violencia de género. Esto es, la CNDH considera que existen elementos suficientes para que en el Estado de Sonora sea declarada la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres, derivado de la situación de proceso de cumplimiento o cumplimiento parcial de algunas de las acciones que tenía que llevar a cabo dicho Estado, como a continuación se describe:

**Sobre la obligación de proteger.**

El contenido de este deber obliga a los Estados a prevenir toda forma de discriminación y violencia contra la mujer por parte de actores privados, mediante la adopción de medidas “orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> México depositó su instrumento de Ratificación el 12 de noviembre de 1998.

<sup>2</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Párr. 9. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?view=1> (consultado el 7 de julio de 2017).



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*“2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

En este sentido, y en atención al cumplimiento de la **Sexta Conclusión**, respecto a la operación del Centro de Justicia para las Mujeres (CJM), se analizó que aunque el CJM de Ciudad Obregón fue fortalecido, en el área de acceso a la justicia, no se informó sobre la inclusión de personal ministerial, personal de medicina legista, jueces o juezas, fiscales, salas de audiencia, salas de juicios orales y zonas de detención, como se había solicitado desde el primer dictamen del Grupo de Trabajo del 7 de septiembre de 2016.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta de la mayor relevancia que el Centro de Justicia para las Mujeres cuente con los elementos suficientes para brindar atención y apoyo integral, garantizando que las mujeres tengan acceso a la justicia.

Asimismo, en relación a la **Cuarta Conclusión**, sobre el papel de las Instancias de la Mujer, preocupa a la CNDH que el Instituto Cajemense de la Mujer no incluya de manera específica acciones para la prevención y combate de la violencia contra las mujeres en su Plan de Trabajo General y que no cuenten con una metodología de evaluación de las capacitaciones que ha impartido. Considerando la situación de violencia contra las mujeres que se presenta en la entidad, es de vital importancia que las instancias de la mujer incluyan acciones particulares en atención a este problema.

**Sobre la obligación de garantizar.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de garantizar los derechos humanos puede ser cumplida de diferentes maneras, dependiendo del derecho que sea tutelado y sus necesidades de protección. Es así que esta obligación comprende no sólo el evitar que los agentes estatales cometan violaciones, sino conlleva el deber de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”<sup>3</sup>.

En el caso particular de la violencia contra las mujeres, dicho Tribunal ha hecho especial énfasis en el deber de debida diligencia, establecido en el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, en torno al cual ha señalado que “los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres” indicando que “deben contar con un adecuado marco

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174. Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*“2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias<sup>4</sup>. De igual manera respecto al deber específico de prevención, ha señalado que los Estados deben contar con una estrategia integral para “prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”<sup>5</sup>.

De tal manera que, el deber del Estado de prevenir las posibles violaciones a los derechos de las mujeres, se relaciona con que se pongan en marcha acciones que garanticen **un trato respetuoso, competente y apegado a los derechos humanos**, por ello, para la CNDH es preocupante que las mujeres víctimas de violencia enfrenten dificultades para acceder a la justicia, debido entre otras cosas, a la falta de sensibilización y capacitación del personal en materia de perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

Dicha inquietud también fue plasmada en la **octava conclusión** del Informe del Grupo de Trabajo, en la que se solicitó realizar programas de capacitación en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos y no discriminación, con un enfoque de género e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud, particularmente al personal médico y de enfermería que está en contacto directo con las usuarias. Y también en la **novena conclusión** relativa a la impartición continua de capacitaciones especializadas en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres, con enfoque de género e interculturalidad, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en Sonora.

Con relación a la octava conclusión, no se presentan evidencias que den cuenta de la existencia de un Programa de capacitación continua de la NOM-046, que articule acciones a mediano y largo plazo, que establezca mecanismos de seguimiento y que incluya una estrategia metodológica de evaluación, independiente a la realizada por la Secretaría de Salud.

Para la CNDH resulta de la mayor relevancia garantizar que el personal médico, de enfermería y cualquier otro del sector salud, que tenga contacto con las usuarias, incorpore la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su actuar, en aras de garantizar una atención de calidad y libre de cualquier forma de violencia

<sup>4</sup> 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. 258.

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 108.



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

y prácticas que pongan en peligro la salud, seguridad e integridad de las mujeres.

Con respecto a las capacitaciones dirigidas a las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad, establecidas en la novena conclusión del Informe del Grupo de Trabajo, se advierte que el Estado no presentó un programa de capacitación continua y especializada dirigido de manera específica a la población que indica la conclusión, que incluya estrategias definidas y mecanismos de seguimiento y evaluación tendentes a medir su impacto social para la toma de decisiones. Adicional a lo anterior, no se identificaron programas de capacitación dirigidos de manera específica a magistrados y jueces ni a elementos de corporaciones policiacas.

Es importante señalar que las recomendaciones de las conclusiones octava y novena, habían sido puntualizadas desde la emisión del primer dictamen, del 7 de septiembre de 2016, en el que se sugirió de manera específica reforzar las acciones de cumplimiento de estas dos conclusiones.

Para la CNDH, es importante la capacitación y profesionalización constante de las personas encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad, en aras de garantizar que los procesos de atención e investigación de casos de violencia en contra de las mujeres se lleven a cabo con perspectiva de género, esto es, libres de estereotipos, sin una visión sesgada y con líneas de investigación adecuadas a los casos de violencia contra las mujeres<sup>6</sup>. Es indispensable trabajar en la protección integral y la implementación del sistema de atención a víctimas que permita coadyuvar en garantizar un enfoque diferencial y especializado en la atención a las mujeres.

Asimismo, en el marco de la obligación de garantizar, se encuentra también la **primera conclusión**, consistente en la creación y operación del Banco Estatal de Casos de Violencia contra las Mujeres (BAESVIM), el cual deberá proveer información sobre violencia contra las mujeres en la entidad a fin de conocer sus tipos, modalidades, y tendencias para poder diseñar políticas públicas a nivel estatal y municipal en la materia.

Sobre este particular, llama la atención que a pesar de que la plataforma del BAESVIM ya se encuentra en funcionamiento, a la fecha, no todas las dependencias

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo: 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; Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, y Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307.

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)



CUARTA VISITADURÍA GENERAL

*“2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

reportan información para su integración, en particular, la Secretaría de Seguridad Pública estatal no ha proporcionado datos para la alimentación del Banco. Derivado de lo anterior, no se cuenta con información estadística suficiente que permita la generación de un diagnóstico integral a partir del cual puedan diseñarse políticas públicas focalizadas en favor de los derechos humanos de las mujeres o que posibilite la generación de mapas de violencia georeferenciada que den cuenta sobre la situación de violencia que viven las mujeres en el Estado de Sonora.

Lo anterior, retoma especial importancia a la luz de lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos respecto a la necesidad de la disponibilidad de la información relativa a la violencia contra la mujer<sup>7</sup>, tal como ha sido establecido en el artículo 8.h de la Convención de Belém do Pará al sostener el deber estatal de adoptar medidas específicas tales como “la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”.

**Sobre la obligación de promover.**

La obligación de **promover** el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres no debe quedar limitada a la generación de campañas para la población en general, sino tratar de incidir en la estructura social para crear una verdadera sensibilización y cambio cultural sobre la violencia de género ejercida contra las mujeres. En este mismo sentido es necesario que dentro de las instituciones se generen acciones de corto, mediano y largo plazo orientadas a promover la no violencia contra las mujeres, en el marco de los Derechos Humanos, y atendiendo a la pertinencia cultural.

Al respecto, la **Décima Conclusión** del Grupo de Trabajo se enmarca en la obligación del Estado de promover los derechos humanos de las mujeres, y tiene que ver con la generación de campañas permanentes con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, con el propósito de visibilizar e identificar los tipos y modalidades de violencia, así como dar a conocer los derechos de las mujeres y las instancias a las que pueden acudir para hacerlos valer.

Para este Organismo Constitucional Autónomo, los esfuerzos realizados por la entidad para el cumplimiento de esta conclusión, no se articulan en torno a un Plan

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo: CIDH, Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia, OAS/Ser.L/V/II.154, Doc. 19, marzo 2015. Disponible: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/acceso-informacion.pdf>

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)



**CUARTA VISITADURÍA GENERAL**

*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Estratégico Estatal uniforme, en materia de promoción de los derechos humanos de las mujeres, que incluya mecanismos claros de evaluación, y que se constituya como eje rector a partir del cual se desprendan de manera coordinada, acciones de difusión específicas y tendientes a la transformación de estructuras sociales asociadas a la violencia contra las mujeres por razones de género.

Para la CNDH, la interpretación de los avances de la entidad debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la adecuada atención al cumplimiento de los indicadores de las conclusiones previamente acordadas por el Grupo de Trabajo, no solo en términos cuantitativos sino cualitativos, así como el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad, bajo una perspectiva de derechos humanos que incluya un análisis multidisciplinario y de integralidad.

Es por ello que en el presente voto y considerando la perspectiva señalada, esta Comisión expuso sus razones, de manera específica para las conclusiones primera, cuarta, sexta, octava, novena y décima, para argumentar que, si bien se mostraron avances en estas conclusiones en particular y en las otras en general, no se consideran que los mismos sean suficientes para la no emisión de la Declaratoria AVGM en la entidad. Lo anterior en atención a la complejidad y al dinamismo del entorno social en el que se ejerce la violencia feminicida en Sonora.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que preside el Licenciado Luis Raúl González Pérez, considera que, si bien han existido avances frente a la violencia feminicida por parte de la entidad, estos resultan no ser suficientes para el cumplimiento satisfactorio del Estado en torno a las medidas propuestas por el Grupo de Trabajo, por lo que, se **pronuncia a favor de que se emita la DECLATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE SONORA**, por parte de la Secretaría de Gobernación.

**ATENTAMENTE**

**MTRA. NORMA INÉS AGUILAR LEÓN**

**Cuarta Visitadora General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

C.c.p.- Lic. Luis Raúl González Pérez. Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
Para su superior conocimiento. Presente.

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)