

Ciudad de México a 8 de noviembre de 2018

Asunto: Voto Razonado

**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 Coahuila.

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 ESTADO DE COAHUILA**”, y con fundamento en el artículo 36, tercer párrafo, fracción III, del *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, emite el presente voto **razonado**, conforme a lo siguiente:

El artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMVLV), 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.*”

Sobre este particular, la LGAMVLV en su artículo 22 define a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (en adelante AVGM) como “*el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.*”

Adicionalmente, la Recomendación general No. 25 de la CEDAW,¹ que explica la naturaleza de las *medidas especiales de carácter temporal*, establece la interpretación de las mismas a partir de la definición de los siguientes elementos:

1. Temporal: las medidas especiales de carácter temporal **no deben considerarse necesarias para siempre, aun cuando pueda resultar que “temporal” signifique que las medidas se apliquen por un largo período de tiempo.** Las medidas especiales de carácter temporal deben discontinuarse cuando se hayan logrado los resultados esperados y se hayan mantenido por un período de tiempo.

¹ Documento disponible en
[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

2. Especial: El verdadero sentido de “especial” en la formulación del artículo 4, párrafo 1, de la CEDAW es que las **medidas están diseñadas para un fin específico**.
3. Medidas: El término “medidas” abarca una gran variedad de **políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y otros instrumentos regulatorios**, tales como programas de extensión o apoyo; asignación o reasignación de recursos; tratamiento preferencial; reclutamiento, contratación y promoción selectivos; metas numéricas vinculadas a plazos de tiempo; y sistemas de cuotas.

Siendo importante señalar que las medidas de carácter temporal tienen la finalidad de generar equilibrios para revertir la discriminación y siendo ésta última, una forma de violencia contra las mujeres, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las acciones urgentes que los estados implementen para atender los procedimientos AVGM, tienen en efecto, un **carácter de temporalidad que no necesariamente implica que sean levantadas en el corto plazo si aún permanece el contexto de violencia feminicida**. En este sentido, como en el caso de las medidas especiales de carácter temporal, **las acciones en torno a las AVGM deben diseñarse para un fin específico y discontinuarse cuando se hayan logrado los resultados esperados**.

Aunado a lo señalado, es importante destacar las recientes *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*² aprobadas por el Comité de la CEDAW en su 70 periodo de sesiones (2 a 20 de julio de 2018), que en su apartado *D Principales Motivos de Preocupación y Recomendaciones. Contexto general y violencia de género*, numeral 9, el Comité reitera sus preocupaciones (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 11) *“y lamenta que la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el Estado parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y niñas”*.

Y específicamente en el numeral 23, *sobre Violencia de Género contra las Mujeres*, el Comité enuncia su profunda preocupación por: *“a) La persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el Estado parte, incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios”*; *“d) La alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres, ya sean víctimas directas, cuando son ellas las desaparecidas, o indirectas, cuando quien desaparece es un familiar, en cuyo caso las mujeres suelen cargar con la responsabilidad no solo de buscar a la persona desaparecida e iniciar las investigaciones sino también de servir de sostén principal de la familia”*; y *“e) Las barreras persistentes que siguen impidiendo la aplicación efectiva del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres a nivel federal, estatal y municipal”*³

² Documento disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

³ Ibidem.

Con base en lo anterior, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres constituyen un mecanismo de actuación a partir del cual, las autoridades públicas implementan un conjunto de acciones enmarcadas en el objetivo de hacer frente a un contexto de violencia feminicida y con ello, dar cumplimiento a sus obligaciones respecto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En este orden de ideas, las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres **deben ser declaradas cuando se presente y persista un contexto de violencia feminicida, es decir, cuando no se cumpla con el objetivo establecido en el artículo 23 de la LGAMVLV, sobre garantizar la seguridad de las mujeres y el cese de la violencia en su contra.**

Para el caso del procedimiento AVGM en Coahuila, cuya solicitud fue presentada desde el 31 de julio del año 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que **la Alerta de Violencia de Género en contra de las Mujeres debe ser declarada en dicho estado**, y emite el presente voto razonado para expresar algunas consideraciones en relación con la implementación de las acciones establecidas en el *Informe del Grupo de Trabajo*.

Al respecto, la CNDH considera de fundamental importancia analizar la implementación de las acciones establecidas por el Grupo de Trabajo, a la luz de las obligaciones del Estado para erradicar la violencia feminicida contra las mujeres, referidas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que *todas 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*; y también, 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)⁴ que establece que *toda 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 la pertinencia de la declaratoria AVGM en Coahuila, ello sin detrimento de los trabajos efectuados por el estado, y en especial por el Instituto Coahuilense de las Mujeres (ICM), así como por las personas enlaces de las instituciones involucradas en la ejecución de las propuestas establecidas por el Grupo de Trabajo.

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

⁴ México depositó su instrumento de Ratificación el 12 de noviembre de 1998.

tutelado y sus necesidades de protección. Es así que esta obligación comprende no sólo el evitar que los agentes estatales cometan violaciones, sino que 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”⁵.

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 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”⁶. De igual manera, respecto al deber específico de prevención, ha señalado que los Estados deben contar con una estrategia de prevención 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”⁷.

Respecto la realización de programas de capacitación permanente para el personal operativo y directivo de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia, así como de las instituciones de educación, salud y seguridad; preocupa a la CNDH el impacto de las capacitaciones reportadas por el estado de Coahuila, pues las mismas, deben traducirse en una mejora tangible en la atención ofrecida a las mujeres víctimas de violencia y por ende en el acceso a la justicia.

En este sentido, en algunos casos, se reportan como mecanismos de evaluación exámenes pre y post; al respecto, si bien dicho instrumento ayuda a medir el aprendizaje de contenidos ofrecidos en los cursos, no constituye un elemento a partir del cual pueda evaluarse el impacto en el ejercicio profesional. Asimismo, en otros casos se remiten metodologías de evaluación mixtas, por lo que no se puede considerar que exista un mecanismo uniforme para la evaluación del impacto de los programas de capacitación estatal en su conjunto, que pueda brindar insumos para rediseñar las capacitaciones o que garantice que en todas las instancias estatales de atención a mujeres víctimas de violencia, se brinde un servicio eficaz que coadyuve de manera efectiva al acceso a la justicia.

Por otra parte, con relación al fortalecimiento de la política pública integral e interinstitucional para prevenir el embarazo de niñas y adolescentes en la población, con una visión diferenciada y multicultural para atenderla; el estado remitió el “Análisis de la implementación de la Fortalecimiento de la Política enfocada a la prevención del embarazo de niñas y adolescentes de Torreón, Coahuila”, sin embargo, no queda claro si las acciones ejecutadas se desprenden de los resultados de dicho estudio, atendiendo a las problemáticas específicas detectadas. Asimismo,

⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174.

⁶ 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.

⁷ 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.

no se pudieron apreciar acciones desagregadas a nivel municipal, que permitan medir los alcances de los programas de manera particular.

Adicionalmente, si bien el estado refiere acciones de fortalecimiento a la política pública para la prevención del embarazo infantil y adolescente, de la información remitida, no se aprecia de manera clara la manera en que este fortalecimiento fue efectuado, además de que entre las acciones no se incluyen medidas orientadas a subsanar algunas carencias reportadas en el análisis como la debida presencia en el municipio de Torreón.

Sobre la obligación de la reparación del daño

La obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos se encuentra estipulada tanto en el marco jurídico internacional como en el nacional. Dentro de las obligaciones internacionales a las que se somete el Estado mexicano en cuanto a la reparación del daño se encuentran el establecimiento de mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres que hayan sufrido violencia tengan acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, así como a ser informadas de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos⁸.

Sobre esta obligación, preocupa a la Comisión Nacional, que el estado no haya remitido evidencia de recursos erogados para el diseño e impartición de cursos especializados en la materia, ni de la implementación de programas de capacitación dirigidos a la Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas.

En adición de lo anterior, respecto de las capacitaciones creadas para dicha institución, el estado no remitió programas ni descripción de la estrategia de capacitación. Asimismo, si bien se indica la creación de una especialidad en Género y Derechos Humanos, tampoco remitió programa con la descripción de estrategias, metas, población objetivo y mecanismos de evaluación; por lo cual no se puede evaluar la pertinencia de las anteriores capacitaciones para el cumplimiento de las labores de esta institución.

Sobre el contexto de violencia feminicida en Coahuila

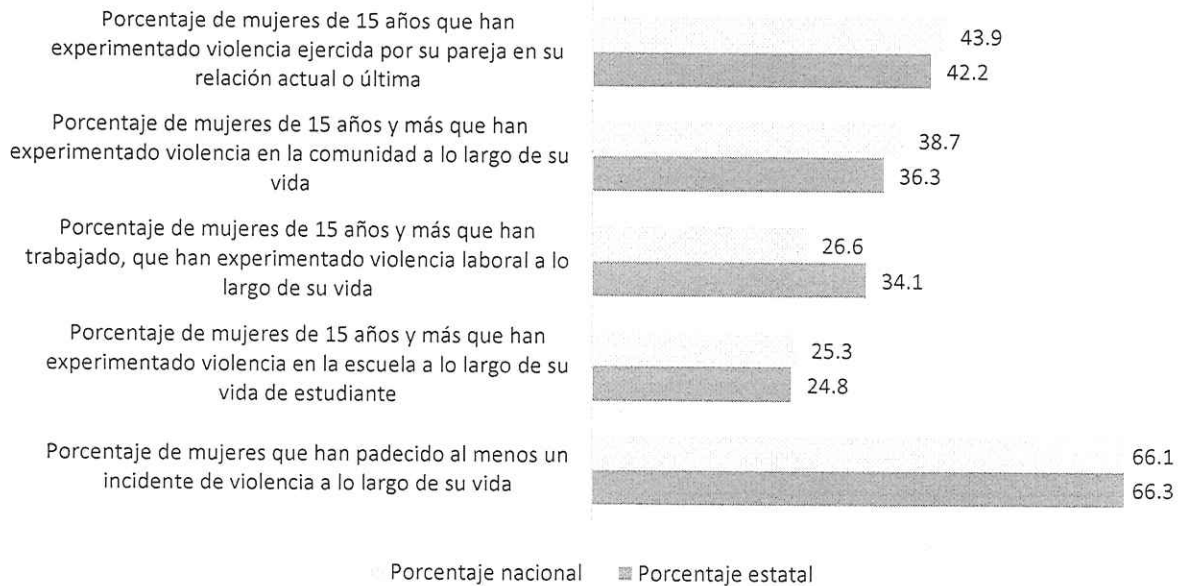
De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **de enero a septiembre de 2018, Coahuila registra 5 presuntos delitos de feminicidio.** Para este mismo periodo, la entidad registra **8 presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso.**⁹ Adicional a lo anterior, y dado que la violencia feminicida no se dimensiona únicamente con el número de mujeres asesinadas, la información provista por la ENDIREH 2016, indica que el porcentaje de mujeres que han padecido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en Coahuila es superior al nivel nacional, con un promedio de 66.3% frente al 66.1% nacional; asimismo, el porcentaje de mujeres que han experimentado violencia laboral a lo largo de su vida

⁸ Artículo 4 inciso d) de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Artículo 7 inciso g), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará).

⁹ *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Información con corte al 30 septiembre de 2018, pp. 19 y 29. Disponible en: http://secretariadosejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_SEP2018.pdf (consultado el 1 de noviembre de 2018)

a nivel estatal, es mayor que el porcentaje nacional (34.1% frente al de 26.6%) como se observa en la siguiente gráfica.

Porcentaje de mujeres que han padecido de violencia a lo largo de su vida en distintos ámbitos en el estado de Coahuila



Fuente: CNDH, con información de la *ENDIREH 2016*, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf.

Finalmente, conforme los *Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*, de 2012 al mes de abril de 2018 habían sido registradas **133 mujeres desaparecidas o no localizadas por el fuero común**, y **dos mujeres desaparecidas o no localizadas por el fuero federal**, que fueron vistas por última vez en el estado de Coahuila¹⁰.

De manera adicional a lo expuesto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera necesario señalar que, si bien el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece a la letra que:

Artículo 38 [...] Una vez recibida la información a que se refiere el párrafo anterior, **el grupo de trabajo emitirá un dictamen 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 Comisión Nacional, determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas.

La Comisión Nacional, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, notificará el dictamen del grupo de trabajo a que se refiere el párrafo anterior a la organización solicitante.

¹⁰ *Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Actualizado a abril de 2018. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php> (consultado el 1 de noviembre de 2018).

En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, en términos del artículo 25 de la Ley, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen.

Para esta Comisión Nacional, es de fundamental importancia que los Grupos de Trabajo encargados de atender y dar seguimiento a las solicitudes AVGM, se pronuncien respecto de la necesidad o no, de la emisión de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el dictamen de implementación de las propuestas, pues el proceso de evaluación, lejos de limitarse a valorar la implementación de acciones que respondan a las conclusiones establecidas en el Informe del Grupo de Trabajo, debe también considerar si los estados cuentan con condiciones mínimas que permitan a corto, mediano y largo plazo, la erradicación del contexto de violencia feminicida.

Por otra parte, tal como se señaló en el *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a los procedimientos AVGM*:¹¹

“es necesario que la interpretación de la valoración de los indicadores se haga a la luz del respeto a los derechos humanos de las mujeres, y del cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado. El objetivo es evitar que el análisis y evaluación de los avances, durante la dictaminación, se reduzca a una cuestión de sumas y restas.” (p.76)

Como se indica, esta Comisión Nacional considera que al limitarse a valorar y validar únicamente la implementación de acciones, tomando en cuenta exclusivamente los indicadores, sin la incorporación de un análisis crítico a la luz del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se corre el riesgo de ignorar el dinamismo del contexto social en el que se ejerce la violencia feminicida, por lo que las medidas que se propongan al respecto no pueden ser consideradas como guías estáticas e inmodificables ante las circunstancias que se presenten en la entidad.

En concordancia con lo señalado, Grupos de Trabajo correspondientes a otras solicitudes de Alertas de Violencia de Género, en las que la Secretaría de Gobernación consideró necesario emitir la declaratoria, se han pronunciado sobre la necesidad de la misma en sus respectivos dictámenes de implementación:

Entidad Federativa	Posición establecida textualmente en el Dictamen
Michoacán ¹²	En consecuencia el grupo de trabajo sugiere que se declare la alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Michoacán de Ocampo.

¹¹ Documento disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>

¹² P. 44 Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108330/Dictamen_del_Grupo_de_Trabajo_sobre_la_implementaci_n_del_Informe_de_AVGM_de_Michoac_n.pdf (consultado el 22 de octubre de 2018).

Veracruz (por violencia feminicidia) ¹³	En consecuencia el grupo de trabajo sugiere a la Secretaría de Gobernación que se declare la alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Veracruz.
San Luis Potosí ¹⁴	En consecuencia y derivado falta de cumplimiento de algunas de las conclusiones, el grupo de trabajo resuelve que se emita la declaratoria de alerta por violencia de género contra las mujeres el estado de San Luis Potosí.
Nayarit ¹⁵	Por ese motivo, con fundamento en el último párrafo del artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, se determina que el estado de Nayarit no implementó las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. Por lo que se solicita se emita la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la entidad.
Veracruz (agravio comparado) ¹⁶	En consecuencia, persiste la situación de agravio comparado documentada en el informe del Grupo de Trabajo, e términos de lo dispuesto por el artículo 24, fracción II de la Ley general de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por lo que a consideración del Grupo de Trabajo, es necesario declarar la Alerta de Violencia de Género por Agravio comparado en el Estado de Veracruz.

Por lo anterior, a pesar de no ser una atribución expresamente prevista en la LGAMVLV ni en su Reglamento, la importancia que el procedimiento AVGM reviste, lleva a la necesidad de realizar un análisis que dé como resultado un posicionamiento respecto de la emisión o no de la Declaratoria en la conclusión de los Dictámenes.

Aunado a lo anterior, recientemente hemos tenido conocimiento por la prensa de diversos feminicidios que se han cometido en Coahuila, entre ellos:

“El domingo 28 de octubre una mujer fue encontrada sin vida en un terreno baldío de Torreón; al día siguiente, se reportó una agresión sexual contra una mujer que esperaba un taxi en Saltillo, y después fue agredida sexualmente una discapacitada.

“Posteriormente, el martes pasado, en Torreón, Perla Alejandra Trejo Durón fue atacada por su esposo a machetazos, causándole la muerte frente a su madre María de Lourdes Durón, quien atada a un árbol presenció el feminicidio de su hija.

“De la misma forma, ayer se reportó la detención de un presunto violador serial que operaba en la zona oriente de Saltillo, al cual se le atribuyen al menos cinco víctimas”¹⁷.

¹³ P. 56. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167569/Dictamen_-_Veracruz.pdf (consultado el 22 de octubre de 2018).

¹⁴ P. 38. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233312/Dictamen_AVGM_San_Luis_Potos_grupo_trabajo.pdf (consultado el 22 de octubre de 2018).

¹⁵ P. 37. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246232/Dictamen_Nayarit_notificacio_n.pdf (consultado el 22 de octubre de 2018).

¹⁶ P. 32 Disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/280331/Dictamen_AVGMAC_Veracruz.pdf (consultado el 22 de octubre de 2018).

¹⁷ Consúltese: http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/suman-43-feminicidios-en-coahuila-prd

Con base en todo lo expuesto, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, que preside el Licenciado Luis Raúl González Pérez, emite el presente voto razonado a efecto de solicitar a la **Secretaría de Gobernación**, que la **Alerta de Violencia contra las Mujeres** sea declarada en el estado de Coahuila.

ATENTAMENTE



Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez
Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad
entre Mujeres y Hombres 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. Presente.
-Eréndira Cruzvillegas Fuentes. Cuarta Visitadora General. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Presente.