

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

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	
A.	Naturaleza 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 a 4
C.	Naturaleza del grupo de trabajo	4
D.	Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe	5 a 9
	Presupuestos	5
	Dimensiones del grupo de trabajo	5 a 8
	Criterios metodológicos	8 a 9
II.	SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	
A.	Procedimiento seguido respecto de la solicitud	9 a 16
	1. Análisis de admisibilidad de la solicitud	9 a 10
	2. Conformación del grupo de trabajo	10 a 11
	3. Sesiones de trabajo del grupo	11 a 14
	4. Información solicitada por el grupo de trabajo	14 a 16
B.	Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales	16
C.	El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso	16
III.	SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	
A.	Contenido y alcance de la solicitud	17
B.	Contexto descrito en la solicitud inicial	17 a 19
C.	Casos descritos en la solicitud inicial	19
D.	Alcance de la solicitud	19
IV.	POSICIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE AVGM	
A.	Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado	19 a 20
B.	Postura del gobierno de Guanajuato en relación a los casos planteados por la solicitud	21

C. Postura del gobierno de Guanajuato en relación al desempeño de sus servidores públicos	22
V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE AVGM EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	
A. Contexto del estado de Guanajuato en materia de violencia contra las mujeres	22 a 43
1. Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres	23
2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares	23 a 24
3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia	24 a 30
4. Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud	31 a 33
5. Las defunciones de mujeres con presunción de homicidio	33 a 41
6. Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia	41 a 43
B. El contexto de los derechos humanos de las mujeres y de las obligaciones de las autoridades	43 a 56
Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres	
1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres	44 a 45
2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres	45 a 50
a. Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres	45 a 47
b. Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres	48 a 50
c. Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos	50
3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia	51 a 52
4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres	52 a 54
5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos	54 a 56
VI. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LA SOLICITUD DE DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	
A. Información proporcionada por la solicitante	56 a 57
B. Información proporcionada por el gobierno del estado de Guanajuato	57 a 59
C. Análisis por parte del grupo de trabajo de los casos de la solicitud a partir de la información obtenida	60 a 61
VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	62 a 69
VIII. VOTOS RAZONADOS	

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/02/2014 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

I. INTRODUCCIÓN

A. Naturaleza de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley General de Acceso), la alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM) es *el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.*

De esta manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida¹.

Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos², a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas del territorio cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio.

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 AVGM³:

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

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

³ Artículo 24 de la *Ley General de Acceso* y 32 de su Reglamento.

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; y/o
2. Cuando exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

En relación al segundo caso, es decir, al agravio comparado, éste se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública, transgrede los derechos humanos de las mujeres 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. Distinto 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, así como por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva revisará que dicha solicitud 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, Comisión Nacional o Conavim).

La Comisión Nacional, 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. Persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Inmujeres), quien coordinará el grupo;
- II. Persona representante de la Comisión Nacional;
- III. 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 donde 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. Persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Asimismo, de acuerdo a 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 personas que, por su experiencia, puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones. Igualmente, los organismos internacionales en materia de derechos humanos pueden invitarse 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, 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, medidas provisionales de seguridad y justicia necesarias, a fin de evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

Concluido el plazo de 30 días, el grupo de trabajo podrá⁴:

- 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 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 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 al Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

En caso de que el o la 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 Comisión Nacional, sobre su aceptación.

Transcurrido el plazo señalado, sin que la Comisión Nacional reciba dicha aceptación, o en su caso, 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 Comisión Nacional le solicitará al mismo, en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria

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.

sobre las acciones para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo, la cual 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 Comisión Nacional, 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.

Si el grupo de trabajo considera que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, emitirá la declaratoria de AVGM. Por el contrario de cumplirse con las conclusiones, la declaratoria de AVGM no será emitida.

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 alerta de violencia de género contra las mujeres;
- d. Hacer del conocimiento público el motivo de la AVGM, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

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

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, que tiene la función principal 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, 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 interinstitucional y multidisciplinario, de acuerdo a la fracción I del artículo 23 de la citada ley.

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

El grupo de trabajo, en su primera sesión, estableció una metodología general para el cumplimiento de sus funciones. Dicha metodología incluye los siguientes elementos:

Presupuestos

- 1.** El grupo de trabajo es un mecanismo que, mediante el cumplimiento de sus funciones, contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres. Dicha garantía es el fundamento central de todas sus actuaciones.
- 2.** El grupo de trabajo tiene por objeto/mandato realizar una investigación de naturaleza sumaria, no jurisdiccional, ni litigiosa, con la finalidad de identificar la posible existencia de contextos de violencia feminicida y casos concretos en los que se violen derechos humanos de las mujeres en un territorio determinado.
- 3.** El grupo de trabajo no decide exclusivamente en derecho. La equidad, la igualdad, la buena fe, la perspectiva de género y la justicia en sentido material, son parámetros sobresalientes e ineludibles que delimitan el alcance del mandato del grupo de trabajo.
- 4.** 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 materia de derechos humanos de las mujeres.
- 5.** El grupo de trabajo constitucional y convencionalmente está obligado a implementar una perspectiva de derechos humanos y de género en el cumplimiento de sus funciones.

Dimensiones del grupo de trabajo

1. El grupo de trabajo es un órgano investigador. Ante todo el grupo de trabajo tiene como función principal la investigación del contexto y de los hechos denunciados como violaciones a los derechos humanos de las mujeres que pueden constituir violencia feminicida descritos en la solicitud de AVGM.

Esta facultad investigadora se desprende a partir de lo establecido en los artículos 36 y 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, las actuaciones del grupo de trabajo como órgano investigador se enmarcan en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva de género y derechos humanos.

Esta investigación es de naturaleza administrativa, no litigiosa ni jurisdiccional, por lo que las actuaciones y probanzas llevadas a cabo por el grupo de trabajo, a fin de lograr la exhaustiva formación de su criterio, no están sujetas a las mismas formalidades que otro tipo de actuaciones.

Al respecto, la naturaleza misma de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias específicas de la entidad sobre la que se señala la existencia de violación a los derechos humanos de las mujeres, que pueden constituir violencia feminicida. Lo anterior, a fin de comprender la complejidad del fenómeno que permite y propicia la violencia contra las mujeres en todos sus tipos y modalidades (ámbitos de ocurrencia).

En este sentido, el grupo de trabajo 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. No obstante, a partir de toda la información obtenida durante el proceso de investigación, el grupo de trabajo se allega de elementos de convicción que le permiten pronunciarse sobre la existencia de violaciones a los derechos humanos de las mujeres respecto de los casos en general y la existencia de violencia feminicida.

Al respecto, el grupo de trabajo como órgano investigador, a partir del principio de buena fe, parte de una presunción relativa (*iuris tantum*) de veracidad respecto de la información aportada por la solicitante, salvo que, a partir del análisis en conjunto de los argumentos y elementos de convicción aportados por las autoridades, así como de las fuentes de información que *motu proprio* reúna, se llegara a una conclusión diversa. En este sentido, la incorporación de determinados elementos al acervo probatorio del grupo de trabajo se efectúa prestando particular atención a las circunstancias de la solicitud en concreto y teniendo presentes los límites de la propia naturaleza administrativa de la investigación.

De manera preliminar, las etapas y métodos del proceso de investigación que realizará el grupo de trabajo pueden resumirse de la siguiente manera:

- i. Formalización e instalación del grupo de trabajo, según mandatos normativos.
- ii. Análisis y definición conjunta de objetivos y métodos de trabajo, que deberán hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de los resultados.
- iii. Definición conjunta de la información relevante para el caso y las fuentes mediante las cuales se puede obtener la información. El grupo de trabajo deberá identificar y definir la información fáctica y contextual que será de mayor relevancia para el propósito de analizar los hechos y situaciones sometidas a su conocimiento.
- iv. Análisis, *stricto sensu*, de la solicitud. Esta etapa es fundamental para la consolidación de los resultados del grupo de trabajo.
- v. Como presupuesto de análisis se identificará un *parámetro jurídico* de constatación, consolidado a partir de la identificación de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres y la delimitación concreta del contenido y alcance de tales obligaciones, en el marco del derecho interno e internacional.
- vi. El grupo de trabajo debe realizar una tarea de "adjudicación" que consiste esencialmente en analizar los hechos y el contexto descritos en la solicitud (junto a la demás información que haya obtenido respecto del caso concreto bajo estudio), frente a los derechos humanos de las mujeres y las correlativas obligaciones del Estado en la materia.

De esta adjudicación deberá obtenerse un resultado básico que se resuma en dos tipos de conclusiones:

- a. La eventual existencia de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, lo que actualiza el derecho a obtener reparación integral por dichas violaciones,
- b. El eventual incumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos por parte de las autoridades, lo que también actualiza la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

La etapa de adjudicación debe incluir no sólo los hechos concretos respecto de los casos sometidos al conocimiento del grupo de trabajo, sino también el contexto en el que éstos se manifiestan.

2. El grupo de trabajo es un órgano decisor. El grupo de trabajo es un órgano de toma de decisiones de manera colegiada. Las decisiones que toma el grupo podrían clasificarse básicamente en operativas o de trámite, y de fondo. Las primeras se entienden como preparatorias y subordinadas a las segundas.

Las decisiones de fondo del grupo de trabajo se concretan, principalmente, en la adjudicación que realiza como órgano investigador y en la competencia de establecer propuestas a las autoridades locales para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, la decisión de considerar o no cumplidas, en todo o en parte, sus propuestas se entiende como decisión de fondo.

La toma de decisiones por el grupo de trabajo, en tanto órgano colegiado, deberá partir del reconocimiento mutuo de sus integrantes como partícipes de un mismo proceso de prevención y atención a la violación de derechos humanos de las mujeres.

La adopción de decisiones obedece a reglas democráticas de deliberación y votación. La obtención de consensos es deseable, pero en todo caso, las decisiones serán vinculantes por voto de la mayoría simple. Sin embargo, el grupo de trabajo deberá lograr que las posiciones minoritarias sean efectivamente consideradas en las decisiones que se tomen. Para tales propósitos, se adoptó un método interno de votación de **las cuestiones de fondo** a partir de las siguientes reglas:

- i. Se deberá en todos los casos, resumir el tema objeto de votación en una pregunta que permita a las/os integrantes permanentes responder de manera afirmativa o negativa.
- ii. La toma de votos deberá hacerse a partir de una definición del nivel de acuerdo o de desacuerdo que se tiene respecto de la decisión que va a tomar el grupo de trabajo.

En este sentido, la votación se realizará a partir de los siguientes criterios:

- a. En caso de que la respuesta a la pregunta formulada sea afirmativa, cada persona integrante del grupo de trabajo deberá plantear si está totalmente de acuerdo con el sentido afirmativo de la decisión (AT) o está de acuerdo, aunque los fundamentos o motivos de la decisión no los comparte en su totalidad (AP).
- b. En idéntico sentido, en caso de que la respuesta sea negativa, cada persona integrante del grupo de trabajo deberá plantear si está totalmente en desacuerdo con el punto sometido a votación (NT), o si está de desacuerdo, pero, superados ciertas limitantes, podría aceptar la decisión contraria (NP).

Bajo la hipótesis anterior, una decisión podría ser: unánime, por consenso, o por mayoría:

- I. Será unánime cuando todas las personas votantes escojan las opciones AT o NT.
- II. Habrá consenso afirmativo si al menos 4/5 votan por AT o AP (el consenso presupone que 1/5 de integrantes restante votaría NP y ninguno NT). En el mismo sentido, habrá consenso negativo si al menos 4/5 votan por NT o NP (el consenso presupone que 1/5 de integrantes restante votaría AP y ninguno AT).
- III. Las decisiones afirmativas, por mayoría simple implican que la mitad más uno de las/os integrantes voten por AT o AP y el resto por NT o NP. Las decisiones negativas, por mayoría simple implican que la mitad más uno de las/os integrantes voten por NT o NP y el resto por AT o AP.

3. El grupo de trabajo es un órgano que impulsa y supervisa el cumplimiento de propuestas. La supervisión de cumplimiento que debe realizar el grupo de trabajo implica una evaluación de la gestión pública enfocada al cumplimiento de obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos de las mujeres y de la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de violencia feminicida.

Criterios metodológicos

i. El análisis de la información

1. El grupo de trabajo analizará los diferentes hechos, situaciones y normas jurídicas, según sea el caso, a partir de las obligaciones generales del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres y de sus obligaciones específicas de prevenir e investigar las violaciones a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas.

2. El grupo de trabajo se asegurará de que el análisis e interpretación de los hechos involucren de manera clara una perspectiva de género.

3. Para la interpretación de la información de la que dará cuenta el informe, el grupo de trabajo se basará en los principios de dignidad humana de las mujeres, igualdad jurídica y de trato, no discriminación, libertad de las mujeres, pro persona⁵, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, buena fe, interpretación conforme, debida diligencia, debido proceso y acceso efectivo a la justicia.

4. El grupo de trabajo, además del contexto, analizará los casos concretos que se refieran en la solicitud y aquéllos que resulten relevantes para el análisis completo de la situación que guardan los derechos de las mujeres en casos concretos.

5. El grupo de trabajo considerará toda la información obtenida a partir de los diferentes mecanismos de investigación que haya decidido aplicar en el caso.

ii. Conclusiones del grupo de trabajo

1. El informe del grupo de trabajo deberá identificar las violaciones concretas a los derechos humanos de las mujeres, las cuales deberán ser la base para la consolidación de sus conclusiones.

2. El grupo de trabajo deberá analizar las causas y consecuencias de la violencia feminicida, derivada de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres que haya identificado. A partir de la definición de tales causas y consecuencias deberá establecer, respectivamente, sus conclusiones respecto de las acciones concretas que deberá

⁵ El principio pro persona es un criterio que obliga a los operadores jurídicos a elegir, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de derechos humanos de distintas fuentes, aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor limitación. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 107/2012 (10a.), registro de IUS 2002000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 799.

realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM), el artículo 26 de la Ley General de Acceso y, las disposiciones que en la materia establece la Ley General de Víctimas.

iii. Propuestas del grupo de trabajo

1. El grupo de trabajo, a partir de las conclusiones formuladas en su informe, establecerá las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.
2. Las propuestas de acciones preventivas deberán abordar expresamente el contexto, el cual se debe considerar los diferentes tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso y en el derecho internacional de los derechos humanos.
3. Las acciones de seguridad y justicia se propondrán considerando en todo momento el reparto de competencias establecido en la CPEUM. Dichas acciones tendrán en cuenta, además del contexto en que ocurren los hechos investigados, los casos concretos de mujeres establecidos en la solicitud inicial.

II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 20 de marzo de 2014, Verónica Cruz Sánchez, en representación del Centro de las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro A.C. y del Centro para los Adolescentes de San Miguel de Allende A.C., presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de la declaratoria de AVGM respecto del estado de Guanajuato.

El 21 de marzo de 2014 la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, envió a la Conavim el oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/175/2014, mediante el cual le informó sobre la solicitud presentada y, a su vez, advirtió que dicha solicitud no cumplía con el requisito establecido en la fracción III del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso, relativo a presentar *“los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad con la que promueve, así como la legal existencia del organismo o asociación que promueva”*.

El 24 de marzo de 2014 la Conavim, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso, solicitó a la Secretaría Ejecutiva, mediante el oficio CNPEVM/0194/2014 que previniera a la solicitante dado que no proporcionó la documentación para acreditar la personalidad con la que promovía y daba legal existencia del organismo solicitante previsto en la fracción III del citado Reglamento.

El 11 de abril de 2014 la Secretaría Ejecutiva previno a la representante Verónica Cruz Sánchez, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/196-Bis/2014, para que en el

plazo de cinco días hábiles, contados a partir de su notificación, subsanara la omisión antes referida, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Ley General.

El 16 de abril de 2014 se recibió en la oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva un escrito signado por Verónica Cruz Sánchez en el que adjunta copia certificada del testimonio notarial número 215, de fecha 7 de noviembre de 2000, pasada ante la fe del licenciado Luis Ignacio Vázquez Hernández, Notario Público número 71 del Partido Judicial de Irapuato, Guanajuato, documentos con los que dio respuesta a la prevención señalada. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva informó a la Comisión Nacional mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/254/2014, respecto de la recepción de dicha documentación.

El 23 de abril de 2014 la Comisión Nacional mediante los oficios CNPEVM/329/2014 y CNPEVM/330/2014, remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de la solicitud presentada por la representante Verónica Cruz. Lo anterior, de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/260/2014, de fecha 23 de abril del año en curso, hizo del conocimiento de Verónica Cruz Sánchez, en su calidad de representante, la admisión de la solicitud.

El 25 de abril de 2014 la Secretaría Ejecutiva informó al Sistema Nacional mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/267/2014 sobre la admisión de la solicitud.

El 6 de mayo de 2014 la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Guanajuato, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/294/2014, la admisión de la solicitud de AVGM presentada por Verónica Cruz Sánchez.

2. Conformación del grupo de trabajo

El 25 de marzo de 2014, mediante oficio CNPEVM/0203/2014, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de Gretha Jimena Vilchis Cordero, Subdirectora de Atención a Víctimas, Denuncias, Seguimiento y Reparación del Daño, como su representante en el grupo de trabajo.

El 11 de abril de 2014 la Secretaría Ejecutiva mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DGTPG/247/2014 designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género.

El 27 de marzo de 2014, mediante oficio IMUG/338/CAJ/015/2014, el Instituto de la Mujer Guanajuatense (en adelante, IMUG), designó a Alma Fabiola Flores Castillo, Coordinadora de Asuntos Jurídicos como su representante.

El 24 de abril de 2014, mediante oficio CVG/258/2014, la Comisión Nacional de Derechos Humanos designó a Carlos Villaseñor Navarro como su representante.

El 28 de marzo de 2014 fueron publicadas en las páginas *web* oficiales de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y del Instituto Nacional de las Mujeres, las Convocatorias públicas nacional y del estado de Guanajuato para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General. Lo anterior, con la finalidad de incorporar a las y los expertos necesarios para

garantizar la representación, pluralidad, imparcialidad, transparencia, de los trabajos realizados por el grupo de trabajo.

Asimismo, la Convocatoria Nacional se publicó en los periódicos de circulación nacional El Universal, La Jornada, Milenio y Reforma, el 31 de marzo de 2014. Por su parte, la Convocatoria del Estado de Guanajuato fue publicada en el periódico de circulación estatal A.M. de Guanajuato, los días 31 de marzo y 9 de abril de 2014.

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

Al respecto, mediante oficios INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/248-1/2014 e INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/248-2/2014, el Inmujeres designó a María Marcela Eternod Arámburu y Pablo Guillermo Bastida González, como representantes para formar parte del comité de selección. Por su parte, la Comisión Nacional, mediante oficio CNPEVM/254/2014, designó a María Waded Simón Nacif y a Katia Chávez León para formar parte del comité de selección del grupo de trabajo.

El 15 de abril de 2014 la Comisión Nacional envió a la Secretaría Ejecutiva un disco compacto con los documentos presentados por las y los 16 postulantes, quienes obtuvieron un número de folio, de conformidad con las bases de las convocatorias. En este sentido, se recibieron 9 solicitudes de conformidad con la base sexta de la Convocatoria Pública Nacional y 7 solicitudes de conformidad con la base sexta de la Convocatoria Pública para el Estado de Guanajuato.

Cabe señalar que, en la fecha anteriormente mencionada, se llevó a cabo la instalación del comité de selección de las convocatorias. El 25 de abril de 2014, dicho comité seleccionó por unanimidad a Carlos Javier Echarri Cánovas y Cynthia Galicia Mendoza, representantes de El Colegio de México A.C., en tanto institución académica de carácter nacional y a Yessica Ivet Cienfuegos Martínez y Rosalba Vázquez Valenzuela, representantes de la Universidad de Guanajuato, en tanto institución académica local.

Asimismo, en esa fecha, la Comisión Nacional informó a los seleccionados dicha decisión, y convocó a las y los integrantes del grupo de trabajo a la Primera Sesión.

3. Sesiones de trabajo del grupo

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 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 seis sesiones ordinarias y tres extraordinarias; realizó dos visitas *in situ* al estado de Guanajuato; llevó a cabo 18 entrevistas a víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil, así como a 20 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; solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante, y adicionalmente, investigó *motu proprio*, analizando información estadística oficial, fuentes periodísticas tanto nacionales como locales, y estudios y diagnósticos locales, nacionales e internacionales respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 30 de abril de 2014 se llevó a cabo, en las instalaciones de la Comisión Nacional, la Primera Sesión del grupo de trabajo, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de trabajo;
- b. Designación de la Conavim como Secretaría Técnica del grupo de trabajo;
- c. Adopción de los lineamientos internos;
- d. Aprobación de la metodología general que siguió el grupo de trabajo;
- e. Análisis de la solicitud de AVGM en el estado de Guanajuato;
- f. Aprobación de la solicitud de información al Gobierno del estado de Guanajuato; y
- g. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Los días 8 y 9 de mayo de 2014, el grupo de trabajo realizó su Segunda Sesión, la cual consistió en una visita a Guanajuato, Guanajuato, para realizar diversas entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, especialistas en violencia contra las mujeres, víctimas y sus familiares. En este sentido, se llevaron a cabo las siguientes entrevistas:

Entrevistas realizadas el 08 de mayo Guanajuato			
	Horario	Persona entrevistada	Organización
1.	14:30 a 15:00	Giovanna Battaglia	CDIL Migrantes
2.	16:00 a 16:30	Marta Elva Márquez López	Voces en Proyección A.C.
3.	16:30 a 17:00	Adriana Arroyo Florentino	Formación de la Joven Guanajuatense, A.C.
4.	17:00 a 17:30	Anaid Farid Muñoz Cerdá	CEPAS México A.C.
5.	17:30 a 18:00	Graciela Santoyo Tafoya	Comisión Latinoamericana de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, A.C.
6.	18:00 a 18:30	María Raquel Barajas Monjarás	Jurista experta en la defensa de los derechos de las mujeres.
7.	18:30 a 19:00	Lourdes Elena Gazol Patiño	Desarrollo y Ciudadanía Hermilia Galindo S.C.
8.	20:00 a 20:15	Verónica Cruz Sánchez (solicitante)	Representante del Centro de las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro A.C.
9.	20:15 a 20:45	Víctima 1	Ninguna

Entrevistas realizadas el 09 de mayo Guanajuato			
	Horario	Persona entrevistada	Organización
1.	10:00 a 10:30	Ángeles López (vía telefónica)	Centro de Derechos Humanos "Victoria Diez"
2.	10:30 a 11:00	Maribel Arellanes Almazán	Perita en psicología
3.	11:00 a 11:30	Gaudencio Rodríguez Juárez	Especialista en Violencia intrafamiliar
4.	11:30 a 12:00	Tatiana Ramos Hernández	Igualdad, Desarrollo y de Paz. S.C.

5.	12:00 a 12:40	Verónica Cruz Sánchez (solicitante)	Representante del Centro de las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro A.C.
6.	1:00 a 1:30	Familiares de la víctima 2	Ninguna
7.	1:30 a 2:00	Víctima 3	Ninguna
8.	2:00 a 2:30	Familiar de la víctima 4	Ninguna
9.	2:30 a 3:00	Familiar de la víctima 5	Ninguna

Cabe señalar que, adicionalmente a las entrevistas, se entregó a las organizaciones de la sociedad civil, así como a las y los expertos entrevistados un instrumento de levantamiento de información para que éstos tuvieran la oportunidad de proporcionar información adicional al grupo de trabajo.

El 15 de mayo de 2014 se recibió en las instalaciones de la Conavim la información remitida por el estado de Guanajuato, respecto de la solicitud del grupo de trabajo. En este sentido, el 16 de mayo de 2014 se dieron cita en dichas instalaciones las y los integrantes del grupo de trabajo a la Tercera Sesión en la cual se efectuó la revisión inicial de la información enviada por el estado, así como de las propuestas de las líneas de investigación identificadas por las/os integrantes del grupo de trabajo.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información respecto de la solicitud de AVGM a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

Finalmente, en esta sesión el grupo de trabajo dio apertura a la etapa de análisis de la información con la que contaba hasta ese momento, de conformidad con la metodología aprobada por el grupo de trabajo en la Primera Sesión.

El 21 de mayo de 2014 se llevó a cabo la Primera Sesión Extraordinaria por parte de las y los integrantes del grupo de trabajo, en la que se determinó realizar diversas reuniones *in situ* en los municipios de León y Celaya, con la finalidad de visitar a autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia en Guanajuato.

Por otra parte, los días 22 y 23 de mayo de 2014 el grupo de trabajo realizó la Cuarta Sesión, en la cual acudió a los municipios mencionados con la finalidad de visitar y entrevistar a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia en el estado de Guanajuato. En este sentido, se llevaron a cabo las siguientes entrevistas:

22 de mayo, Celaya		
Horario	Actividad	Observaciones
1. 15:30 a 19:30	Visita a la Dirección de la Unidad de Atención Integral de la Mujer	Se entrevistó a: la Directora de la Unidad, la médica legista, agentes del Ministerio Público, psicoterapeutas, peritas psicólogas, personal del servicio social y seguimiento cibernético.
2. 19:30 a 20:30	Entrevista con el Titular de la Unidad Especializada en Homicidios, Gerardo Alfredo Andrade Zoumaya	Adicionalmente, se revisó el expediente relativo al caso 62 de acuerdo a la solicitud.
3. 20:30 a 21:00	Entrevista telefónica con María Lourdes Cásares Espinosa, Presidenta Ciudadana del Consejo del Estado de Guanajuato para	

Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

23 de mayo, León		
Horario	Actividad	Observaciones
1. 10:00 a 12:00	Visita <i>in situ</i> a la Procuraduría de Justicia del Estado en León.	Se entrevistó al Subprocurador de Justicia de la Región A del Estado de Guanajuato, Manuel Ángel Hernández Hernández. Asimismo, se tuvo acceso al expediente relativo al caso 20 de acuerdo a la solicitud.
2. 12:30 a 13:30	Visita <i>in situ</i> a la Unidad de Investigación de Homicidios, Región A, León, Guanajuato.	Se entrevistó al Jefe de Unidad de Investigación de Homicidios, Carlos Alderete García.
3. 13:45 a 14:20	Visita <i>in situ</i> a la policía municipal en León, Guanajuato.	Se entrevistó al oficial encargado de la oficina.

Asimismo, en esta visita el grupo de trabajo conoció, a través de percepción directa, algunas de las campañas publicitarias realizadas por el estado en relación a la violencia contra las mujeres, en especial la denominada “Código Naranja”.

Finalmente, en esta sesión el grupo aprobó su metodología de análisis de la información, así como el parámetro jurídico de constatación de la información.

El 26 de mayo de 2014 se llevó a cabo la Segunda Sesión Extraordinaria, en la cual se aprobó la estructura del Informe final del grupo de trabajo, al que se refiere el artículo 37 del Reglamento la Ley General de Acceso.

El 27 de mayo 2014 se realizó la Quinta Sesión, en la cual se revisaron los avances del estudio y análisis de las y los integrantes del grupo de trabajo en relación a la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Guanajuato, así como la información obtenida directamente del gobierno de Guanajuato, fuentes oficiales diversas y medios de comunicación, principalmente.

Del 28 al 29 de mayo de 2014 el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente con la finalidad de integrar el informe para su entrega en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 37 del Reglamento la Ley General de Acceso.

El 29 de mayo de 2014 mediante oficio INMUJERES/DGTPG/DSSV/171/2014, la coordinadora del grupo de trabajo entregó el presente informe ante la Conavim, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 36 Bis, 36 Ter primer párrafo, 37 y 38 primer párrafo del Reglamento de la Ley General de Acceso.

4. Información solicitada por el grupo de trabajo

El 2 de mayo de 2014 mediante oficio CNPEVM/328/2014, el grupo de trabajo a través de la Comisión Nacional, solicitó al gobierno del estado de Guanajuato información específica relativa a la solicitud de AVGM. Asimismo, se le informó que los hechos expuestos en la solicitud están prevalidos de una presunción de veracidad que se debe mantener, salvo que obren elementos suficientes, derivados de la información

proporcionada por las autoridades o de la investigación que *motu proprio* realice el grupo de trabajo, que los desvirtúe. En este sentido, se comunicó a dicho gobierno que adicionalmente a la información solicitada podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considerara pertinente para la investigación. Lo anterior, en un plazo de diez días naturales.

El 9 de mayo de 2014 mediante oficio CNPEVM/357/2014, se le informó al gobierno del estado que el grupo de trabajo acordó otorgar una prórroga para la entrega de la información solicitada hasta el 15 de mayo de 2014.

El 15 de mayo de 2014 mediante oficio número 14443, el gobierno del estado de Guanajuato remitió al grupo de trabajo los siguientes documentos para su análisis: i) respuesta a cada una de las preguntas planteadas; ii) pronunciamiento en torno a la solicitud de alerta de violencia de género; iii) carpeta de seguimiento y evidencias de acciones vinculadas a las diez recomendaciones formuladas por el Inmujeres al estado de Guanajuato para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; iv) descripción de las acciones llevadas a cabo por el gobierno del estado de Guanajuato en el marco de la atención a las mujeres y las leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, tanto en la entidad como general, e v) instrumentos de planeación y gestión administración pública de impacto en la materia.

El 19 de mayo de 2014 mediante oficios CNPEVM/377/2014 y CNPEVM/378/2014, el grupo de trabajo solicitó a través de la Conavim, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, la información de los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en Guanajuato, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente relativos a la violencia contra las mujeres y feminicidios en la entidad.

El 27 de mayo del 2014 el gobierno de Guanajuato informó al grupo de trabajo, a través de la Conavim, respecto de la reforma al artículo 153 a del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicada el 23 de mayo de 2014, en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*. Dicha reforma consistió esencialmente, en incrementar la penalidad al tipo de feminicidio de treinta a sesenta años de prisión y trescientos a seiscientos días de multa. Asimismo, se agregó un párrafo en el cual se estableció que *“si concurre con el mismo u otro delito, se acumularán las penas que por cada uno se impongan. La de prisión no podrá exceder de setenta años”*.

En esta misma fecha, mediante oficio SG/1115/14, la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato informó que del periodo de 1º de enero a 31 de diciembre de 2013, se emitieron 464 recomendaciones por diversos hechos violatorios en agravio de mujeres y hombres indistintamente. De manera particular, se emitieron 107 recomendaciones en agravio exclusivamente de mujeres. Por su parte, del periodo de 1º de enero a 30 de abril de 2014, se emitieron un total de 78 recomendaciones, de las cuales 23 se refieren exclusivamente a mujeres.

Asimismo, se informó que en relación a los casos de feminicidio, dicha Procuraduría emitió una recomendación relativa al expediente 275/12-A respecto de la omisión de los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato de brindar atención y asistencia suficiente a una mujer víctima de violencia en el ámbito familiar, la cual habría acudido en diversos momentos y ante diversas agencias a denunciar los

hechos de los cuales era víctima, culminando en su muerte. Finalmente, se remitió información respecto del seguimiento en prensa por parte de esa institución de los homicidios de mujeres en el estado de Guanajuato durante los años 2013 y 2014.

El 30 de mayo de 2014 el estado de Guanajuato remitió a la Conavim la siguiente información para su análisis: i) sentencia condenatoria dictada por el delito de feminicidio en el expediente número 185/2013-P-A; ii) boletín informativo PFJE 121/2014 emitido por la Procuraduría General de Justicia en el Estado, donde se da cuenta de la determinación judicial antes descrita y, iii) lista de asistencia del curso *Marco Jurídico para Brindar Atención a las Mujeres en la Procuraduría General de Justicia*, llevado a cabo el 22 de mayo del año en curso.

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

El 30 de abril de 2014, en su Primera Sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con los artículos 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso. Lo anterior, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y 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 en normas nacionales y locales.

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM);
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH);
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP);
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH);
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención de Belém do Pará);
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- Ley General de Víctimas;
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato (en adelante, Ley local de acceso), y
- Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito en el Estado de Guanajuato.

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 las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y *la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing-1995*.

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

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud inicial contiene un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de la solicitante, justifican la declaratoria de una AVGM, por violencia feminicida, en el estado de Guanajuato.

A partir de dicha información aportada por la solicitante, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial y se identifican criterios generales de los casos que son considerados por ella como feminicidio. Cabe aclarar que en este punto únicamente se realiza una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud, por lo que no debe entenderse, en ningún sentido, que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son parte de las conclusiones del grupo de trabajo.

Lo anterior, sin perjuicio de que, a partir del principio de buena fe, el grupo de trabajo partió de una presunción relativa (*iuris tantum*) de veracidad respecto de la información aportada por la solicitante, salvo en los casos en los que, a partir del análisis en conjunto de los argumentos y elementos de convicción aportados por las autoridades, así como de las fuentes de información que consultó *motu proprio* el grupo de trabajo, se llegó a una conclusión diversa.

B. Contexto descrito en la solicitud inicial

La solicitud inicial, expresa que en el estado de Guanajuato existiría un contexto de violencia sistemática contra las mujeres, cuya forma extrema son los feminicidios. Este contexto se caracterizaría por ser producto de la violación constante de los derechos humanos de las mujeres, en los ámbitos público y privado, y por la existencia de un conjunto de actitudes y prácticas misóginas que conllevan impunidad social y del Estado. La sistematicidad de la violencia contra las mujeres se sustentaría en la existencia de un patrón de violencia feminicida, del que los 85 casos relacionados en la solicitud son sólo una muestra.

Dicho patrón se concretaría en las siguientes manifestaciones: i) existencia de múltiples formas de violencia contra las mujeres en la cotidianidad; ii) violencia constante en el ámbito familiar; iii) falta de medidas eficaces para proteger a las mujeres; iv) formas extremas y brutales de violencia, incluso feminicida; v) graves hechos de violencia institucional; vi) falta de acceso a la justicia para las víctimas; vii) impunidad; y viii) negación del incremento de la violencia feminicida por parte de las autoridades, principalmente.

Se sostiene que, en la actualidad, Guanajuato es la segunda entidad federativa con mayor número de feminicidios en el país⁶. En el año 2013⁷ (entre abril y diciembre) se habrían triplicado los feminicidios en la entidad federativa, pasando de 24 a 73 casos, y en el año

⁶ De acuerdo a la solicitud, las cinco entidades federativas con mayor número de feminicidios en el año 2013 son: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Oaxaca.

⁷ De acuerdo a la solicitud, en el año 2010 se presentaron 32 feminicidios, en tanto que en el año 2011 se presentaron 56 y en el 2012 se presentaron 54.

2014 (entre enero y marzo) se habrían presentado 12 casos⁸. Asimismo, se tendrían evidencias de un incremento en la brutalidad y crueldad de los asesinatos de las mujeres, mayoritariamente jóvenes⁹.

Los asesinatos de mujeres que se han registrado en el estado serían cometidos por las parejas de las víctimas, por el hecho de ser mujeres y no cumplir con los estereotipos de género impuestos socialmente. En este sentido, los casos en donde los feminicidas son novios de las víctimas irían en aumento, con la particularidad de que los agresores serían cada vez de menor edad.

Respecto de las dinámicas sociales y culturales, además de las marcadas condiciones de desigualdad social y de género, existiría en el estado de Guanajuato un arraigado problema de misoginia, caracterizado por el sentimiento de superioridad de los hombres respecto de las mujeres. Dicho sentimiento en muchos casos, sería llevado al extremo de asesinar a las mujeres que no se someten a la supuesta autoridad de los hombres. En este sentido, la forma brutal y extrema en que han sido asesinadas las mujeres, pondría en evidencia la saña, el odio, la desvalorización y el desprecio por la vida de las víctimas. Por ello, las mujeres serían responsabilizadas por la violencia que viven y no existirían medidas efectivas para lograr la sanción social y moral de la violencia contra las mujeres.

La solicitud señala también que en Guanajuato existiría un grave problema de violencia institucional contra las mujeres. Este contexto se vería reflejado en la enorme tolerancia respecto de actos de violencia contra las mujeres, imputable a los tres poderes públicos de la entidad federativa. Así, el estado sería el principal reproductor de la violencia contra las mujeres por medio de la omisión, la negación, la indiferencia y la inacción para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. Asimismo, sería nula la atención urgente respecto del incremento de la violencia feminicida en la entidad, en su expresión más brutal: el feminicidio.

La solicitud plantea que las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, no sólo no incorporan una perspectiva de género en sus actuaciones, sino que además realizan conductas misóginas al minimizar la gravedad de los actos de violencia familiar y sexual contra las mujeres, a partir de prácticas habituales que enfatizan la idea de que las mujeres provocan y son responsables de los actos de violencia a los que son sometidas, lo que constituye una revictimización.

No existiría ninguna acción efectiva de prevención, atención, sanción y erradicación del feminicidio en la entidad federativa y tampoco alguna política pública para la transversalización de la perspectiva de género en la entidad.

Los policías municipales no detendrían a los agresores de las mujeres víctimas de violencia, bajo el argumento de que la ley no les faculta y, por lo tanto, serían sancionados. En los casos en donde se procede a la detención del agresor, las

⁸ De acuerdo a la solicitud, en el periodo comprendido entre abril de 2013 y marzo de 2014, hubo un aumento de 24 a 85 feminicidios en la entidad federativa, mientras que en los datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato se señala que, en el mismo periodo de tiempo, los feminicidios aumentaron de 6 a 12.

⁹ De acuerdo a la solicitud, las víctimas de feminicidio pertenecen a un grupo integrado mayoritariamente por mujeres con edades entre los 21 y los 40 años.

autoridades ministeriales ordenarían su libertad porque no se reúnen los requisitos de flagrancia.

A juicio de la solicitante, respecto de los casos concretos, las familias de las mujeres asesinadas son las que menos información tendrían respecto de sus casos.

En este contexto, muchas mujeres experimentarían cotidianamente un sentimiento de miedo ante el riesgo de ser víctimas de violencia e incluso de feminicidio. Este sentimiento de miedo generaría una inhibición en las mujeres respecto de la denuncia de los hechos de violencia de los que son víctimas. Asimismo, existiría un alto grado de desconfianza de las mujeres respecto de las autoridades de procuración de justicia, lo que genera que existan otras formas de denuncia mediante las redes sociales.

Finalmente, la solicitud también enfatiza que no existen acciones concretas de las autoridades, dirigidas a los hombres, con mensajes de reprobación de la violencia contra las mujeres.

C. Casos descritos en la solicitud inicial

La solicitud presenta 85 casos que constituirían feminicidios. Tales casos han ocurrido en 23 municipios del estado de Guanajuato., Los municipios con mayor incidencia de feminicidios serían: León (22 casos), Irapuato (9 casos), Celaya (7 casos), Silao (6 casos), Pénjamo y Salamanca (5 casos cada uno).

La mayoría de los feminicidios ocurrirían en el domicilio de las víctimas y serían cometidos por personas cercanas a ellas. Dentro de las modalidades de asesinato se encontrarían las siguientes: golpes, asfixia, quemadura, uso de arma blanca, degolladura, estrangulamiento, decapitación, uso de arma de fuego, martillazos e intoxicación.

D. Alcance de la solicitud

La solicitud se inscribe expresamente en la posible existencia de una situación de violencia feminicida en Guanajuato y en esos términos se pronunciará el grupo de trabajo.

IV. POSICIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE AVGM

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

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

El informe presentado por el gobierno del estado de Guanajuato argumenta que la solicitud inicial no cumpliría con los requisitos previstos por el artículo 24 de la Ley General de Acceso ni con lo establecido en el artículo 33 de su Reglamento. Asimismo, estima que gran parte de la información expuesta en la solicitud no cuenta con el respaldo apropiado que la sustente y por tanto, no procedería la declaratoria de AVGM en el estado.

La solicitud partiría de la errónea premisa de que todos los homicidios dolosos de mujeres son feminicidios. Asimismo, el aumento de feminicidios no correspondería a un incremento del fenómeno de violencia contra las mujeres sino de la ampliación de los supuestos del tipo penal de feminicidio, reformado en junio de 2013.

Adicionalmente, se habrían instrumentado acciones y políticas públicas permanentes e inmediatas que habrían contribuido eficazmente a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Particularmente, se implementaría una política pública transversal que contaría con la cooperación de diversas instituciones de la administración pública para brindar atención integral a las necesidades de seguridad, protección, justicia y libertad de la mujer.

Acorde a lo argumentado por el estado de Guanajuato, a fin de que procediera la emisión de una declaratoria de AVGM, debería demostrarse que en un determinado espacio perfectamente definido existe una perturbación de la paz social que derivaría directamente de la comisión de delitos del orden común contra la vida, libertad, seguridad e integridad de las mujeres, producto de conductas misóginas. Además, con motivo de lo anterior debería existir un reclamo social.

Por lo que se refiere al requisito de territorio determinado, no se cumpliría con el mismo debido a que los casos presentados en la solicitud tendrían lugar en espacios geográficos diversos (distintos municipios), en situaciones aisladas.

En cuanto a la comisión de delitos, la mayoría de los homicidios de mujeres señalados en la solicitud no serían consecuencia de conductas que constituyan violencia de género, es decir, conductas perpetradas en contra de la mujer por el sólo hecho de serlo.

Asimismo, en el estado no existiría una perturbación a la paz social. No se habría alterado el ritmo de vida de la sociedad en general ni se habrían registrado fenómenos a partir de los cuales se pudiese pensar que el desarrollo de la comunidad se ha detenido. Lo anterior, se fundamentaría en diagnósticos y estadísticas de instancias públicas y privadas respecto al comportamiento del fenómeno delictivo y la percepción ciudadana en el estado de Guanajuato.

Del mismo modo, el estado de Guanajuato estaría posicionado de manera positiva por debajo de la media nacional en cuanto a las cifras de homicidios dolosos de mujeres y, particularmente, de feminicidios, en el resto de las entidades federativas.

Por último, por lo que se referiría al reclamo social la solicitud establece la realización de la “marcha por la erradicación del feminicidio en Guanajuato”, así como el hecho de que mil personas exigen que se declare la alerta de violencia de género. Sin embargo, la movilización constituiría un hecho aislado y una manifestación de la solicitante que, aunque legítima, no representaría el sentir de la sociedad.

En tal sentido, de conformidad al artículo 24 de la Ley General de Acceso no existirían los elementos necesarios para la procedencia de una declaratoria de alerta de violencia de género en el estado de Guanajuato.

B. Postura del gobierno de Guanajuato en relación a los casos planteados por la solicitud

El informe presentado por el estado señala que la solicitud confundiría la privación de la vida por cuestiones de género con la privación de la vida de mujeres por circunstancias diversas.

Los homicidios de mujeres a los que se refiere la solicitud constituirían situaciones aisladas de diversa índole, por lo que no todos estarían motivados por cuestiones de género o misoginia. En relación a los casos presentados en la solicitud, no se precisarían las circunstancias particulares, antecedentes y contexto general que permitan asumir que la causa determinante de los homicidios fue una cuestión de violencia de género.

De esta forma, la información presentada en la solicitud sería inconclusa, teniendo en cuenta que: a) en nueve de los casos no se precisa el nombre de la víctima; b) en siete casos no se precisa la edad; c) en un caso no se establece el municipio; d) en 55 casos no se señala al agresor (ni si es hombre o mujer) y por tanto, tampoco su relación con la víctima, y e) en 78 casos no se incluyen antecedentes. Adicionalmente, en los casos en los que sí se incluyen antecedentes, de los mismos no se desprendería que haya existido un móvil relacionado con violencia de género.

Si bien el homicidio doloso de una persona del sexo femenino siempre constituiría un delito, no en todos los casos es el resultado de violencia de género, misoginia o violencia feminicida. A fin de que un determinado hecho en el que se priva de la vida a una mujer podría calificarse como feminicidio, es indispensable que, atendiendo a la fecha de la conducta, se actualizaran los elementos previstos por el tipo penal vigente al momento de su comisión.

En este sentido, el 11 de junio de 2013, se reformó el tipo penal de feminicidio en el estado de Guanajuato ampliando los supuestos que constituyen dicho delito. En consecuencia, de acuerdo a los registros del estado, sólo 20 casos, de los 85 planteados por la solicitud, encuadrarían como feminicidios.

Ahora bien, respecto de los 65 casos restantes a los que se refiere la solicitud, el estado de Guanajuato informó que: a) tres casos se referirían a muerte de hombres; b) un caso no especificaría datos de identificación; c) cinco casos no conllevaría intervención de terceros y por ende, no hubo delito; d) un caso se encontraría duplicado, y e) tres casos no corresponderían al periodo al que se refiere la solicitud.

En cuanto a los 20 casos que constituirían feminicidios, 15 tendrían lugar en el año 2013 y cinco en 2014. De acuerdo a dichas cifras, el cien por ciento de los feminicidios ocurridos en 2013 y 4 de los 5 casos de 2014 habrían sido esclarecidos.

Asimismo, contrario a lo señalado en la solicitud sobre la existencia de denuncias previas por parte de las víctimas, respecto de los casos de feminicidio ocurridos en 2013, sólo se registraría una indagatoria previa iniciada por la víctima por violencia intrafamiliar. Por lo que se refiere a los casos de feminicidio de 2014, en ningún caso se tendría antecedente de denuncia previa por violencia intrafamiliar. Asimismo, en relación al resto de los casos de homicidios dolosos de mujeres que no constituirían feminicidios, no existirían denuncias previas por violencia intrafamiliar.

C. Postura del gobierno de Guanajuato en relación al desempeño de sus servidores públicos

Respecto a los actos de violencia institucional a los que se refiere la solicitud, no se expondrían los actos u omisiones concretas que se imputan a los servidores públicos ni como éstas obstaculizarían o impedirían el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Únicamente se realizarían argumentaciones genéricas. En este sentido, el gobierno de Guanajuato señala que no estaría en condiciones de pronunciarse sobre hechos concretos.

No obstante, no existiría violencia institucional contra las mujeres en Guanajuato, pues en el estado existiría un inexorable compromiso de respetar y proteger sus derechos. Se implementarían acciones firmes y contundentes para fortalecer y empoderar a las mujeres, así como para redefinir su rol social, priorizar su desarrollo y combatir y erradicar todo tipo de violencia contra ellas.

La actuación de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado se sujetaría a las disposiciones constitucionales, normas de carácter general, así como a los tratados internacionales de los que México es parte. Adicionalmente, se prevendrían sanciones para las autoridades que incurran en cualquier acto de discriminación, así como aquellas que incumplan cualquiera de las obligaciones previstas por la Ley local de Acceso.

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

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

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

A tales efectos, en este capítulo se hace una exposición general de los datos estadísticos de fuentes oficiales relacionados con los temas que se han incorporado en las conclusiones, aunado al análisis del parámetro jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres. Lo anterior, con la finalidad de estudiar la posible existencia de un contexto de violencia contra las mujeres en el estado de Guanajuato, que podría conllevar la impunidad social y del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 21 de la Ley General de Acceso y 37 de su Reglamento.

En este sentido, se presentarán a continuación los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo: 1) Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres; 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; 3) Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia; 4) Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Estadísticas Vitales de Mortalidad (Defunciones de mujeres con presunción de homicidio) y, 6) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

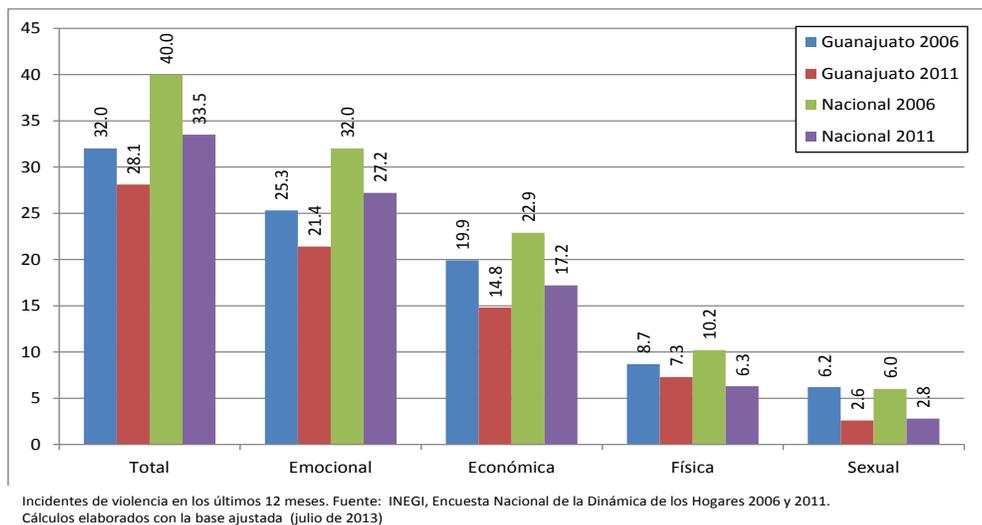
1. Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres

De conformidad con la Ley local de acceso la página electrónica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato¹⁰ contiene un apartado con información general y estadística sobre casos de violencia contra las mujeres¹¹. El grupo de trabajo observa que la información disponible en dicha página es insuficiente, pues sólo se presentan gráficas con la distribución por el tipo de violencia, el ámbito de ocurrencia, los casos atendidos por institución, el desglose por municipio y los rangos de edad. En este sentido, esta información no brinda un panorama del contexto de la violencia contra las mujeres en el estado de Guanajuato, por ello, en los siguientes apartados se encontrarán estadísticas obtenidas de otras fuentes de información oficial, que permiten contar con un panorama más completo.

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

La Gráfica 1 muestra los resultados de las dos últimas Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (en adelante, ENDIREH 2006 y 2011) para el estado de Guanajuato, de las que se desprende que se ha dado una reducción en la prevalencia de todos los tipos de violencia conyugal reciente, también registra menores niveles que el promedio nacional. Además, muestra que el tipo de violencia por parte de la pareja más reciente en el último año es la emocional, con 25.3% en 2006 y 21.4% en 2011, después le sigue la económica, que afectaba a una de cada cinco mujeres guanajuatenses casadas o unidas en 2006 y a poco menos de 15% en 2011. Luego está la física, que pasó de 8.7 en 2006 a 7.3, cinco años después y finalmente la sexual, la cual se redujo a menos de la mitad en el periodo observado.

Gráfica 1 Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja, 2006 y 2011



¹⁰ Disponible en: <http://portal.pgjguanajuato.gob.mx/WebPGJEG/departamentos/SAIE/BancoEstatal.aspx>

¹¹ En este punto, el grupo toma nota de que el artículo 32 del Reglamento de la Ley referida establece que “[s]e debe contar con el consentimiento previo, libre e informado de la víctima a la que se le recabarán sus datos, mencionando el manejo que tendrá dicha información. El consentimiento deberá constar por escrito, incluyendo la firma autógrafa o en caso de no saber escribir, la huella digital impresa y la copia de identificación oficial”.

Al respecto, el grupo de trabajo observa que si bien es cierto que dichas encuestas muestran una reducción en la prevalencia de la violencia conyugal en el estado y menores niveles de violencia que el promedio nacional, esto no absuelve a las autoridades del estado de garantizar en todos los casos los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad, es decir, reforzar la investigación de las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a las víctimas una adecuada reparación. Asimismo, se hace notar que la información disponible de estas encuestas se encuentra hasta el año 2011, por lo que no se cuenta con información actualizada, pero forma parte de la información que ayuda a construir el contexto.

3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En atención a que la ENDIREH no es suficiente para una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados en la Ley General de Acceso, de conformidad con el artículo 46 del ordenamiento antes citado, así como a lo señalado en la NOM-046-SSA2-2005, titulada *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, la NOM-046), la cual 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 los casos, la Secretaría de Salud mantiene la base de datos de lesiones, mediante la página del Sistema Nacional de Información en Salud SINAIS de la Dirección General de Información en Salud DGIS¹².

En este sentido, el numeral 7.1 de la NOM-046 establece que “para las unidades médicas de atención ambulatoria del Sistema Nacional de Salud, los probables casos nuevos de violencia familiar o sexual son de notificación obligatoria en el formato de vigilancia epidemiológica SUIVE-1-2000. A través de este registro se conocerá la frecuencia de probables casos por grupos de edad, institución notificante y entidad federativa”.

Por su parte, el numeral 7.2 la NOM-046 se especifica que “para cada probable caso de violencia familiar, sexual y contra las mujeres, atendido por las instituciones del Sistema Nacional de Salud debe llenarse además el formato estadístico denominado *Registro de Atención en Casos de Violencia Familiar o Sexual*, el cual contiene variables sobre las y los usuarios involucrados en situación de violencia familiar o sexual, el evento más reciente para cada caso detectado y la atención proporcionada”.

Al respecto, el registro de los datos establecidos en dicha norma, están siendo sistematizados por la Secretaría de Salud, a través del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia*, que opera mediante el formato SIS-SS-17-P. Desafortunadamente, únicamente están disponibles los datos de la Secretaría de Salud a partir del 26 de diciembre de 2009, más no así las del resto de las instituciones públicas y privadas, a pesar de la obligación establecida por la propia norma¹³.

¹² Disponible en: <http://sinais.salud.gob.mx/>

¹³ Esta obligación se especifica en el numeral 7.8 de la norma: “es competencia de cada institución entregar a la Secretaría de Salud, a través de los canales ya establecidos para tal efecto, los reportes de concentración y la base de datos, correspondientes a los numerales 7.1 y 7.2 respectivamente. La Secretaría de Salud será responsable de la integración y difusión de la información que apoye el diagnóstico, el diseño de políticas y la

El Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia de la Secretaría de Salud¹⁴ permite saber que de 2010 a 2013¹⁵, esta institución atendió un total de 699,368 casos de mujeres, de los cuales 111,798 (16%) ocurrieron en el estado de Guanajuato y 79,038 (11.3% del total nacional y 70.7% del total estatal) en el territorio determinado en la solicitud de alerta de género (en adelante, TD SAG).

Es importante recalcar que a lo largo del análisis se habla de “atenciones”, puesto que una misma persona puede haber sido atendida en más de una ocasión, además de que en el transcurso de una consulta por otro motivo y en aplicación del protocolo de detección que menciona la NOM-046, puede detectarse abandono o negligencia o bien violencia económica o patrimonial, que no constituyen una lesión, pero sí un tipo de violencia.

Por otra parte, cabe resaltar que, del total nacional, corresponden a Guanajuato 12.3% de las atenciones en 2010, 12.9% en 2011, 17.6% en 2012 y 19.2% en 2013, cuando la participación de la población guanajuatense en el total nacional es de 4.9% en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes de CONAPO¹⁶. Esto quiere decir que casi una quinta parte de las atenciones por lesiones en el país conciernen a una de cada 20 mujeres.

Cuadro 1 Atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2010-2013

	Año de la atención					Total
	2009	2010	2011	2012	2013	
TOTAL NACIONAL	1,638	135,461	158,606	182,720	220,943	699,368
GUANAJUATO	231	16,710	20,399	32,112	42,346	111,798
Territorio determinado SAG	157	12,367	14,940	22,537	29,037	79,038

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

Si nos referimos a la intencionalidad, la gran mayoría de estas atenciones (545,084 o 77.9% en el total nacional y 75.7% en el TD SAG), fueron calificadas de *accidentales*, a pesar de que pueden tratarse de agresiones que se registran bajo este rubro. Sin embargo, es de destacar que la proporción de casos correspondientes a violencia familiar registrados en el TD SAG es 29% mayor que la correspondiente al total nacional. En cambio, la *violencia no familiar* es menos frecuente en Guanajuato que en el ámbito nacional: sólo concierne a 1.9% de los casos contra 3.1% en el total (Cuadro 2):

toma de decisiones en materia de violencia familiar y sexual”. Sin embargo, la Norma no establece ninguna penalización por su incumplimiento.

¹⁴ Se habla de forma genérica de la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

¹⁵ De aquí en adelante, por economía del lenguaje, no se especifica que incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

¹⁶ Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Cuadro 2 Atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, 2010-2013

	Intencionalidad del Evento													
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SE IGNORA		TRATA DE PERSONAS		TOTAL	
TOTAL NACIONAL	545,084	77.9%	116,865	16.7%	21,684	3.1%	6,319	0.9%	9,408	1.3%	8	0.0%	699,368	100.0%
GUANAJUATO	85,823	76.8%	22,854	20.4%	2,175	1.9%	573	0.5%	373	0.3%	-	0.0%	111,798	100.0%
Territorio determinado SAG	59,809	75.7%	17,075	21.6%	1,504	1.9%	382	0.5%	268	0.3%	-	0.0%	79,038	100.0%

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

En el Cuadro 3 se detallan las atenciones registradas en los municipios que componen el territorio determinado en la solicitud de AVGM. De ellos, llama la atención que Jerécuaro presenta muy pocos casos relacionados a *violencia familiar y no familiar*, que son los de interés en el presente análisis.

Asimismo, del Cuadro 3 se observa que el estado de Guanajuato ocupa el segundo lugar nacional en atenciones a mujeres por *accidentes* en 2010 y 2011, y el primero en 2012 y 2013. Por lo que hace a la *violencia familiar*, se desprende que Guanajuato ocupa el primer lugar en 2010, el segundo en 2011 y de nuevo el primero en 2012 y 2013 en este tipo de violencia. En *violencia no familiar*, tiene el segundo lugar en 2010, el tercero en 2011 y el segundo en 2012 y 2013.

Cabe destacar que estas cifras difieren del total de 15,030 casos de violencia contra la mujer atendidos en 2013, mencionados en la respuesta del gobierno del estado de Guanajuato en la cual no se especifica la intencionalidad de estos casos, los cuales representan la mitad de las atenciones a mujeres brindadas en 2013.

Cuadro 3 Territorio determinado en la solicitud de AVGM: Atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud, según intencionalidad y año de ocurrencia, 2010-2013

	Intencionalidad del Evento																														
	ACCIDENTAL					VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR					AUTO INFLIGIDO					SE IGNORA										
	Año de la atención					Año de la atención					Año de la atención					Año de la atención					Año de la atención										
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Total	143	9,984	11,888	16,228	21,566	7	2,008	2,638	5,708	6,714	6	259	273	420	546	1	71	73	91	146	-	45	68	90	65	-	-	-	-	-	
Abasolo, Gto.	1	69	65	272	358	-	27	34	484	218	-	1	1	7	11	-	-	-	4	1	-	-	-	-	2	5	-	-	-	-	-
Acámbaro, Gto.	-	395	262	279	1,139	-	12	29	19	20	-	9	4	4	8	-	1	1	1	3	-	-	-	-	5	2	-	-	-	-	-
San Miguel de Allende, Gto.	22	288	425	1,621	1,719	-	25	13	66	75	-	10	20	63	87	-	1	4	13	12	-	3	-	-	4	1	-	-	-	-	-
Apaseo el Alto, Gto.	11	107	582	902	817	-	-	12	9	13	-	1	4	18	8	-	2	1	5	3	-	3	3	3	4	-	-	-	-	-	
Celaya, Gto.	1	504	1,251	1,042	799	-	9	152	133	118	-	9	52	36	11	-	7	20	9	4	-	5	19	15	7	-	-	-	-	-	
Cortazar, Gto.	3	574	381	464	379	-	73	51	16	19	-	15	8	13	13	-	4	1	4	1	-	1	4	1	-	-	-	-	-	-	
Doctor Mora, Gto.	1	116	87	96	66	1	74	147	287	135	-	3	10	10	10	-	1	1	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	
Dolores Hidalgo CIN, Gto.	-	180	13	22	484	-	9	-	9	151	-	2	-	-	29	-	2	-	-	9	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	
Guanajuato, Gto.	4	41	26	205	520	-	6	7	461	678	1	5	-	37	63	-	1	-	5	19	-	1	-	-	5	-	-	-	-	-	
Irapuato, Gto.	1	1,630	2,174	1,877	4,224	-	484	249	829	1,262	-	31	13	11	45	-	17	6	12	26	-	1	6	13	7	-	-	-	-	-	
Jerécuaro, Gto.	3	74	70	584	904	-	1	-	6	9	-	2	1	-	4	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	
León, Gto.	26	1,918	2,649	2,787	3,537	-	159	348	481	309	1	93	88	101	97	-	10	17	9	19	-	11	16	18	16	-	-	-	-	-	
Pénjamo, Gto.	15	807	793	984	841	2	138	176	596	791	-	11	10	17	24	-	7	4	4	12	-	1	6	1	2	-	-	-	-	-	
Salamanca, Gto.	8	448	642	1,725	2,361	-	366	570	269	525	-	9	11	17	26	-	-	-	4	3	-	1	3	3	3	-	-	-	-	-	
Salvatierra, Gto.	20	1,187	1,107	942	434	-	39	3	5	18	-	7	1	2	3	-	1	1	-	1	-	4	2	2	-	-	-	-	-	-	
San Francisco del Rincón, Gto.	7	95	81	72	245	-	4	60	24	28	-	4	7	9	26	1	1	5	1	14	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	
San José Iturbide, Gto.	6	313	211	328	202	2	133	163	597	189	3	11	9	9	3	-	4	4	2	-	-	7	1	2	-	-	-	-	-	-	
San Luis de la Paz, Gto.	1	388	224	194	432	-	187	88	722	551	-	5	3	4	10	-	1	1	1	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	
Santa Cruz de Juventino Rosas, Gto.	8	29	239	866	810	-	20	8	13	25	-	2	-	8	15	-	-	-	3	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Silao, Gto.	-	161	126	198	210	-	19	200	312	671	1	17	10	16	11	-	3	1	-	3	-	1	-	7	1	-	-	-	-	-	
Tierra Blanca, Gto.	1	97	70	12	68	-	81	44	52	295	-	2	1	2	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Valle de Santiago, Gto.	4	534	397	517	748	2	137	284	262	563	-	10	18	23	19	-	7	6	7	2	-	-	7	5	6	-	-	-	-	-	
Villagrán, Gto.	-	29	13	239	269	-	5	-	56	51	-	-	2	13	20	-	-	-	5	4	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	

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

Para los casos de *violencia familiar* y de *violencia no familiar* se registra también el tipo de violencia, para lo que debe tomarse en cuenta que, en cada atención, se pudo detectar más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 138,549 atenciones a mujeres a nivel nacional por estos dos rubros, se registraron 205,860 tipos de violencia y de las 18,579 atenciones en el TD SAG se registraron 24,561 tipos de violencia, es decir un promedio de 1.49 tipo de violencia por atención en el ámbito nacional, 1.30 en el estado de Guanajuato y 1.32 en el TD SAG.

En el periodo considerado, se atendieron en la Secretaría de Salud 4,787 casos de *abandono y negligencia* (2.3%), 72,689 casos de *violencia física* (35.3%) y 19,479 casos de *violencia sexual* (6.5%), 93,808 casos de *violencia psicológica* (47.8%) y 10,597 fueron de *violencia económica/patrimonial* (5.1%). La mayor parte de las atenciones corresponden a *violencia familiar*. Esta concentración es más acentuada en el TD SAG (92.9%), en relación con el 87.8% que se presenta en el ámbito nacional.

En el Cuadro 4 se puede apreciar que en el TD SAG se registraron 267 casos de *abandono y/o negligencia*, 6,880 casos de *violencia física*, 1,700 casos de *violencia sexual*, 14,749 casos de *violencia psicológica* y 965 de *violencia económica/patrimonial*.

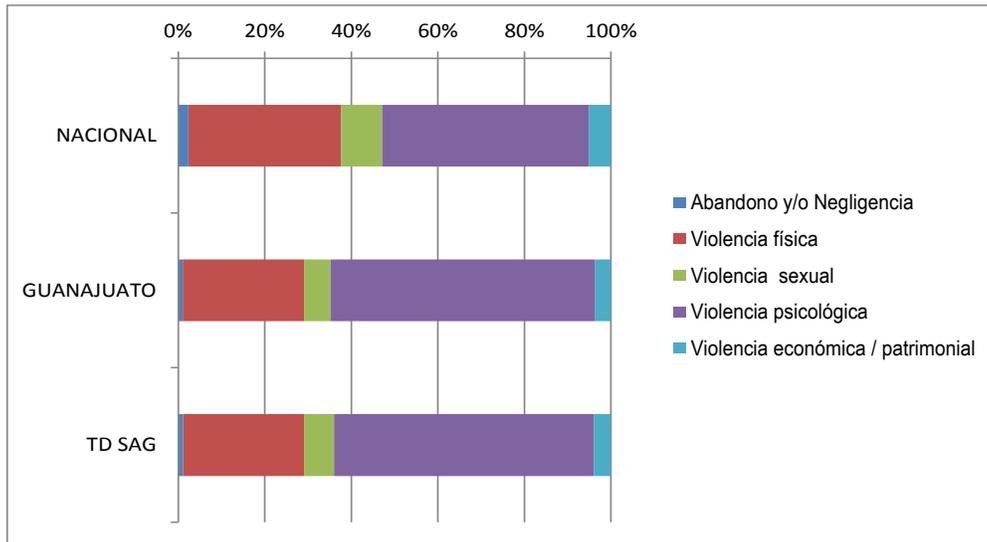
Cuadro 4 Atenciones a mujeres por *violencia familiar* y *violencia no familiar* en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013

Intencionalidad	Tipo de violencia	NACIONAL	GUANAJUATO	TD SAG
VIOLENCIA FAMILIAR	Abandono y/o Negligencia	4,629	336	266
	Violencia física	54,564	6,934	5,397
	Violencia sexual	15,198	1,836	1,583
	Violencia psicológica	95,880	19,697	14,611
	Violencia económica / patrimonial	10,447	1,170	961
	Total	180,718	29,973	22,818
VIOLENCIA NO FAMILIAR	Abandono y/o Negligencia	158	3	1
	Violencia física	18,125	2,176	1,483
	Violencia sexual	4,281	155	117
	Violencia psicológica	2,428	187	138
	Violencia económica / patrimonial	150	9	4
	Total	25,142	2,530	1,743
SUMA	Abandono y/o Negligencia	4,787	339	267
	Violencia física	72,689	9,110	6,880
	Violencia sexual	19,479	1,991	1,700
	Violencia psicológica	98,308	19,884	14,749
	Violencia económica / patrimonial	10,597	1,179	965
	Total	205,860	32,503	24,561

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

La Gráfica 2 muestra que la distribución por tipo de violencia difiere entre el total nacional, el estado de Guanajuato y el TD SAG. En este último es más frecuente *la violencia económica/patrimonial* y hay relativamente menos casos de *violencia física y sexual*.

Gráfica 2 Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por *violencia familiar* y *violencia no familiar* en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013



El Cuadro 5 muestra los casos ocurridos en el TD SAG por año de ocurrencia. Llama la atención el incremento ocurrido entre 2011 y 2012, pues se pasó de 3,060 casos en 2010, a 3,809 en 2011 y a 9,310 en 2012, lo que representa un aumento de 244%. En 2013 se presentaron 8,366 casos, lo que implica un descenso de 10% respecto del 2012, pero un incremento de 219% respecto de los casos presentados en 2011.

En términos relativos, entre 2011 y 2012 los mayores incrementos se dieron en la violencia económica/patrimonial, que se quintuplicó, el *abandono/negligencia*, que se triplicó, *la violencia sexual*, que se multiplicó por 2.65, *la psicológica*, que se incrementó en 139% y finalmente, *la física*, que se duplicó. En 2013, *la violencia sexual* pasó de 813 a 470 casos, *la económica/patrimonial* de 497 a 313 registros, *el abandono/negligencia* se redujo de 120 a 86, en tanto que *la violencia física* se mantuvo casi igual, de 2,367 casos a 2,234, lo mismo que *la psicológica*, de 5,513 a 5,263 casos.

En este sentido, el grupo de trabajo observa la disminución en el número de casos atendidos de violencia contra las mujeres en 2013. No obstante, existe un incremento de 219% respecto del año 2011, por lo que se insta a las autoridades a seguir trabajando en erradicar la violencia contra las mujeres en el estado,

Cuadro 5 Territorio determinado en la solicitud de AVGM: atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013

Intencionalidad	Tipo de violencia	2010	2011	2012	2013
VIOLENCIA FAMILIAR	Abandono y/o Negligencia	32	29	119	86
	Violencia física	845	871	1,931	1,747
	Violencia sexual	172	203	771	437
	Violencia psicológica	1,622	2,279	5,489	5,215
	Violencia económica / patrimonial	71	82	495	313
	Total		2,742	3,464	8,805
VIOLENCIA NO FAMILIAR	Abandono y/o Negligencia	-	-	1	-
	Violencia física	260	293	436	487
	Violencia sexual	22	20	42	33
	Violencia psicológica	35	31	24	48
	Violencia económica / patrimonial	1	1	2	-
	Total		318	345	505
SUMA	Abandono y/o Negligencia	32	29	120	86
	Violencia física	1,105	1,164	2,367	2,234
	Violencia sexual	194	223	813	470
	Violencia psicológica	1,657	2,310	5,513	5,263
	Violencia económica / patrimonial	72	83	497	313
	Total		3,060	3,809	9,310

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

Otro aspecto importante es la repetición de los eventos: en el ámbito nacional, ésta se da en casi 77% de las atenciones donde se detectó *abandono y/o negligencia*, 54.1% en los casos de violencia física, casi en dos terceras partes de los casos de *violencia sexual*, en cuatro de cada ocho de los casos de *violencia psicológica* y 87.3% de los de *violencia económica o patrimonial*. En Guanajuato los porcentajes son 69.6%, 59.6%, 80.8%. 80.1% y 85.5% en tanto que para el TD SAG son de 70.8%, 61.8%, 81.9%, 83.8% y 86.2% respectivamente (Cuadro 6).

Al respecto, el grupo de trabajo considera necesario que el estado de Guanajuato refuerce la prevención de los actos de violencia contra las mujeres, para evitar la repetición de dichos eventos. En este sentido, el grupo de trabajo, en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos, señala que el estado puede ser responsable por actos privados si no adopta medidas con la debida diligencia para impedir la violación de los derechos humanos de las mujeres¹⁷.

¹⁷ Cfr. CEDAW, *Recomendación general 19: La Violencia contra la Mujer*, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994), párr. 9.

Cuadro 6 Porcentaje de atenciones, a nivel nacional, 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, 2010-2013

Año	Servicio que Otorgó la Atención	TOTAL NACIONAL					GUANAJUATO					TD SAG				
		Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
Total	Total	76.9%	54.1%	64.3%	80.9%	87.3%	69.6%	59.6%	80.8%	80.1%	85.5%	70.8%	61.8%	81.9%	83.8%	86.2%
	CONSULTA EXTERNA	74.4%	62.7%	69.6%	78.4%	85.4%	73.7%	80.2%	85.8%	79.0%	88.0%	78.0%	83.6%	87.6%	86.4%	91.3%
	HOSPITALIZACIÓN	56.6%	68.4%	61.4%	81.2%	86.0%	75.0%	69.0%	100.0%	88.9%	100.0%	100.0%	66.7%	100.0%	92.1%	100.0%
	URGENCIAS	49.8%	26.5%	29.6%	63.9%	69.6%	75.0%	32.1%	33.3%	61.1%	63.6%	66.7%	30.0%	27.6%	59.8%	64.3%
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	83.5%	82.3%	66.0%	82.7%	88.7%	65.2%	87.1%	82.8%	82.3%	83.2%	64.3%	84.5%	80.9%	79.0%	82.6%
	OTRO SERVICIO	52.5%	79.1%	71.3%	83.7%	83.3%	66.7%	86.9%	88.7%	88.6%	94.9%	80.0%	89.0%	93.9%	84.9%	87.5%
2009	Total	-	27.1%	6.3%	56.3%	75.0%	-	25.0%	100.0%	0.0%	-	-	30.0%	-	0.0%	-
	CONSULTA EXTERNA	-	24.0%	0.0%	63.6%	0.0%	-	0.0%	-	-	-	-	-	-	-	-
	HOSPITALIZACIÓN	-	0.0%	-	100.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	URGENCIAS	-	26.6%	33.3%	100.0%	-	-	26.7%	100.0%	-	-	30.0%	-	-	-	-
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	-	50.0%	0.0%	20.0%	-	-	-	-	0.0%	-	-	-	-	0.0%	-
	OTRO SERVICIO	-	-	-	88.9%	100.0%	-	-	-	0.0%	-	-	-	-	-	-
2010	Total	69.6%	49.1%	62.8%	81.4%	89.5%	77.1%	55.1%	73.7%	80.9%	89.2%	78.1%	56.4%	74.2%	80.3%	90.3%
	CONSULTA EXTERNA	72.5%	58.1%	67.2%	82.5%	89.4%	87.5%	74.9%	77.9%	84.8%	91.4%	86.7%	78.2%	78.4%	84.4%	94.6%
	HOSPITALIZACIÓN	42.3%	55.8%	56.9%	80.4%	89.5%	50.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	-	100.0%	100.0%	100.0%	-
	URGENCIAS	31.7%	26.5%	24.4%	64.5%	65.1%	#iDIV/0!	31.6%	15.0%	50.8%	66.7%	-	29.0%	11.1%	50.0%	50.0%
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	82.6%	82.2%	67.3%	82.5%	92.1%	66.7%	71.8%	86.8%	72.1%	75.0%	66.7%	70.4%	85.3%	71.8%	75.0%
	OTRO SERVICIO	51.0%	71.3%	68.1%	77.0%	70.3%	100.0%	92.0%	57.1%	78.6%	100.0%	100.0%	94.4%	100.0%	66.7%	100.0%
2011	Total	82.8%	52.6%	62.6%	81.2%	81.9%	91.2%	52.5%	75.7%	80.4%	79.1%	93.1%	54.8%	77.1%	79.6%	79.5%
	CONSULTA EXTERNA	83.9%	60.8%	63.7%	80.6%	83.5%	91.3%	77.6%	78.8%	83.3%	82.3%	95.5%	78.7%	77.9%	82.7%	83.9%
	HOSPITALIZACIÓN	70.5%	67.8%	62.9%	82.7%	93.4%	100.0%	0.0%	100.0%	91.7%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	87.5%	100.0%
	URGENCIAS	70.1%	27.1%	30.0%	72.6%	74.7%	100.0%	31.5%	21.4%	61.4%	0.0%	-	29.5%	25.0%	56.3%	0.0%
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	86.2%	79.3%	65.8%	81.8%	81.1%	83.3%	79.0%	90.5%	64.6%	70.8%	75.0%	79.8%	90.0%	62.8%	68.2%
	OTRO SERVICIO	50.9%	74.3%	68.2%	80.9%	80.0%	100.0%	81.3%	81.3%	87.3%	100.0%	100.0%	80.8%	90.9%	87.8%	100.0%
2012	Total	78.2%	56.4%	66.6%	82.2%	89.8%	56.6%	65.1%	80.8%	82.3%	82.0%	59.2%	69.1%	81.9%	84.9%	83.3%
	CONSULTA EXTERNA	74.2%	64.8%	73.0%	81.3%	85.2%	63.0%	83.2%	88.8%	86.0%	92.0%	73.2%	87.6%	90.4%	92.2%	96.6%
	HOSPITALIZACIÓN	49.4%	59.9%	64.7%	84.4%	80.0%	#iDIV/0!	66.7%	#iDIV/0!	84.0%	#iDIV/0!	-	66.7%	-	81.8%	-
	URGENCIAS	61.5%	27.6%	32.6%	67.5%	70.8%	0.0%	34.3%	39.4%	59.7%	62.5%	0.0%	32.9%	33.3%	56.5%	50.0%
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	82.4%	82.8%	67.2%	82.8%	92.3%	54.0%	87.6%	77.8%	76.4%	76.4%	53.2%	86.2%	75.9%	73.6%	76.3%
	OTRO SERVICIO	68.8%	82.5%	70.1%	84.4%	84.2%	0.0%	90.8%	92.0%	91.8%	83.3%	0.0%	98.8%	95.7%	93.8%	75.0%
2013	Total	70.7%	56.2%	63.9%	79.0%	88.1%	76.4%	60.1%	85.9%	78.0%	90.4%	76.7%	60.6%	87.4%	85.9%	91.7%
	CONSULTA EXTERNA	66.3%	66.5%	73.7%	72.2%	84.2%	73.0%	82.2%	89.5%	71.2%	84.8%	70.0%	85.5%	92.9%	83.7%	85.8%
	HOSPITALIZACIÓN	55.3%	76.9%	57.4%	74.0%	83.0%	#iDIV/0!	50.0%	#iDIV/0!	84.0%	#iDIV/0!	-	50.0%	-	100.0%	-
	URGENCIAS	33.3%	25.0%	30.0%	50.6%	64.9%	100.0%	30.7%	38.6%	66.7%	70.0%	100.0%	28.5%	32.1%	67.4%	85.7%
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	80.4%	84.0%	64.3%	83.5%	90.0%	82.0%	90.6%	89.9%	95.8%	96.9%	81.8%	86.4%	87.8%	94.3%	96.5%
	OTRO SERVICIO	44.2%	82.2%	76.5%	87.1%	92.5%	0.0%	81.0%	92.3%	88.4%	96.0%	-	72.5%	85.7%	74.9%	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 una atención integral a las mujeres en situación de violencia que son atendidas en la Secretaría de Salud, es el aviso al ministerio público, pues esto posibilita el ofrecimiento a la mujer de una serie de servicios de capacitación en materia de derechos humanos, de consultoría legal o incluso de referencia a un refugio, independientemente de que la mujer decida levantar o no una denuncia, cuando las lesiones sean constitutivas de un delito que se persiga por querrela.

La NOM-046-SSA2-2005 establece pautas para la detección, prevención, atención médica y orientación a las usuarias y los usuarios de las instituciones del sector público, social y privado que otorguen atención médica, así como para la notificación de los casos. En este sentido, establece dos obligaciones claras y precisas a los prestadores de servicios de salud: i) la detección y ii) la notificación. Su cumplimiento permitiría poner en marcha mecanismos de sanción, así como la identificación de situaciones de violencia que pueden culminar en un feminicidio.

La información disponible en la *Base de Datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres por la Secretaría de Salud en 2013, muestra que solamente se dio aviso al ministerio público en 41.2% de los casos por lesiones derivados de *violencia familiar* a nivel nacional, en 59.7% de los casos en el estado de Guanajuato y en 55.8% de los casos en el TD SAG.

En los casos de violencia *no familiar* los porcentajes correspondientes son 52.9%, 38.5% y 35.3%, respectivamente (Cuadro 7).

Cuadro 7 Porcentaje, a nivel nacional, de atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al ministerio público, según intencionalidad, 2010-2013

Intencionalidad del Evento	Año	Territorio determinado en la Solicitud de Alerta de género		
		Total nacional	GUANAJUATO	
ACCIDENTAL	2009	10.9%	2.4%	3.5%
	2010	8.3%	3.8%	3.8%
	2011	6.8%	2.5%	2.7%
	2012	5.9%	2.5%	2.8%
	2013	6.6%	2.5%	2.7%
VIOLENCIA FAMILIAR	2009	47.5%	45.5%	57.1%
	2010	36.1%	58.2%	58.6%
	2011	36.1%	52.2%	50.8%
	2012	36.9%	44.6%	43.7%
	2013	41.2%	59.7%	55.8%
VIOLENCIA NO FAMILIAR	2009	52.0%	40.0%	33.3%
	2010	50.8%	38.8%	37.1%
	2011	51.7%	36.9%	35.5%
	2012	50.2%	37.5%	38.6%
	2013	52.9%	38.5%	35.3%
AUTO INFLIGIDO	2009	46.2%	0.0%	0.0%
	2010	34.5%	19.6%	28.2%
	2011	33.9%	18.1%	21.9%
	2012	34.2%	20.1%	25.3%
	2013	36.2%	29.5%	37.7%
SE IGNORA	2009	0.0%	0.0%	-
	2010	20.9%	15.4%	20.0%
	2011	17.5%	15.9%	16.2%
	2012	15.5%	14.0%	14.4%
	2013	72.6%	13.5%	20.0%

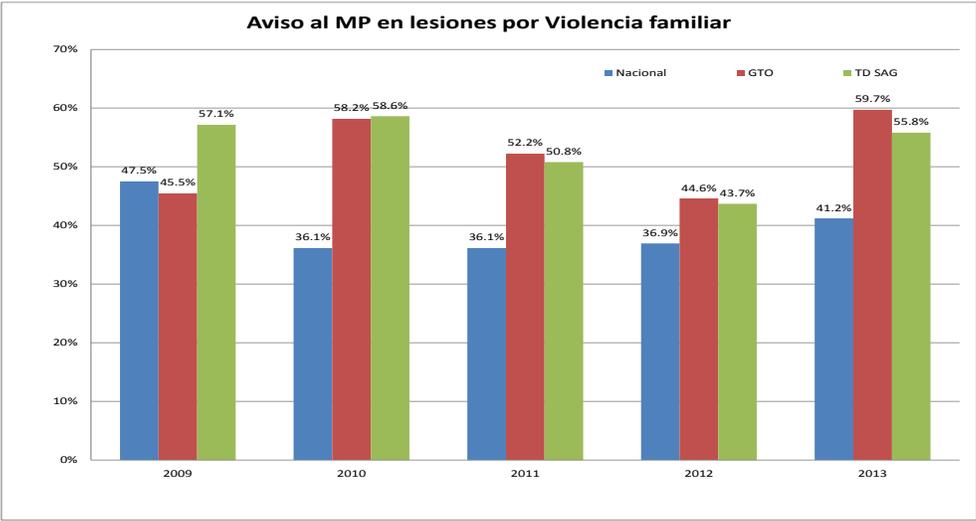
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Llama la atención que en el TD SAG el porcentaje de aviso al ministerio público en 2013 para los casos de lesiones autoinfligidas supera al correspondiente a lesiones por *violencia no familiar* y que haya descendido la proporción de aviso respecto al año anterior en este tipo de lesiones.

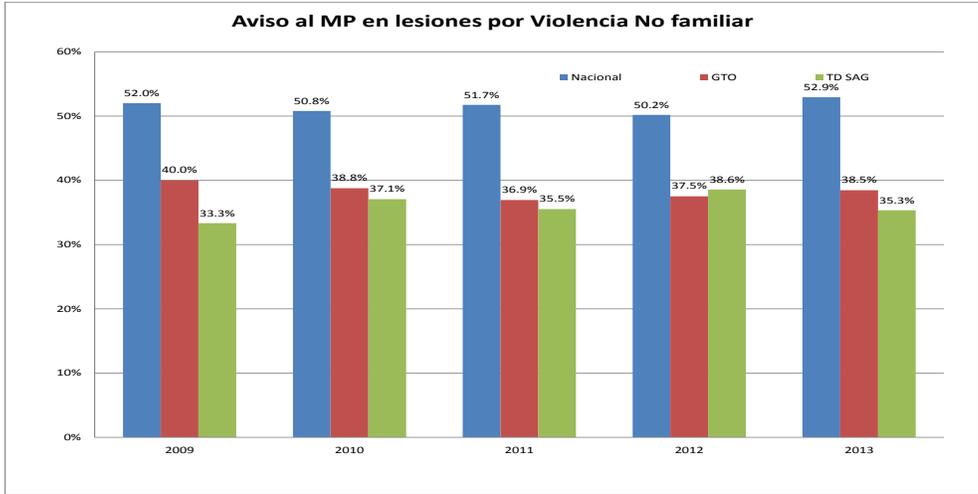
Al respecto, no se entiende la lógica consistente en dar aviso al ministerio público por una lesión autoinfligida, en casi 38% de los casos en el TD SAG, ya que, por una parte, el provocarse una lesión a sí mismo(a) no suele considerarse como un delito, por otra, si se en realidad tales lesiones fueron resultado de una agresión, se debería registrar como tal.

En el caso de la *violencia familiar*, que es la citada específicamente en la NOM-046, encontramos que el aviso al ministerio público ubica al estado de Guanajuato en el sexto lugar a nivel nacional. Si bien estos porcentajes de aviso al ministerio público en los casos de *violencia familiar* (Gráfica 3) y *no familiar* (Gráfica 4).

Gráfica 3 Porcentaje de aviso al ministerio público en Guanajuato en relación con las lesiones a mujeres por *violencia familiar*



Gráfica 4 Porcentaje de aviso al ministerio público, en Guanajuato, en relación con las lesiones a mujeres por *violencia no familiar*



Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta aún más preocupante cuando consideramos la repetición de los eventos (Cuadro 8): en la atención a las mujeres víctimas de *violencia sexual* en el TD SAG, a excepción del año 2012, el porcentaje de aviso al ministerio público es sensiblemente menor cuando se trata de eventos repetidos (alrededor de 45%) que cuando se registran por única vez (57.7% en promedio), al contrario de la situación que se podría esperar. Lo mismo pasa con la *violencia psicológica* (51.9% de aviso al ministerio público cuando hay repetición de las agresiones, frente a 54.5% en casos únicos), el *abandono y/o negligencia* (36.8% frente a 41.9%) y la *violencia económica/patrimonial* (33.6% frente a 46.5%). Solamente en las atenciones por *violencia física* se da, en mayor proporción, parte al ministerio público cuando se trata de eventos repetidos (45.4%) que cuando son por primera vez (38.2%).

Cuadro 8 Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al ministerio público, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2013

Repetición del evento	NACIONAL				GUANAJUATO				TD SAG				
	Año de la atención				Año de la atención				Año de la atención				
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	
No	Abandono y/o Negligencia	44.3%	41.3%	26.5%	28.3%	100.0%	0.0%	17.7%	50.0%	100.0%	0.0%	6.1%	50.0%
	Violencia física	49.0%	47.8%	47.8%	50.1%	39.5%	37.9%	34.7%	40.7%	35.9%	36.3%	34.7%	40.6%
	Violencia sexual	59.2%	58.4%	60.4%	60.7%	60.7%	64.5%	28.8%	76.8%	56.0%	58.8%	27.9%	74.6%
	Violencia psicológica	28.5%	33.6%	35.2%	41.6%	64.1%	50.4%	32.6%	71.0%	63.6%	50.0%	18.6%	45.4%
	Violencia económica / patrimonial	21.1%	41.6%	28.2%	40.6%	60.0%	42.1%	7.1%	76.7%	57.1%	35.3%	1.2%	61.5%
Sí	Abandono y/o Negligencia	29.6%	24.7%	20.5%	24.1%	44.4%	54.8%	16.0%	32.0%	44.0%	55.6%	12.7%	21.2%
	Violencia física	40.5%	42.5%	44.3%	43.3%	45.4%	41.6%	39.5%	55.0%	45.4%	38.4%	41.7%	60.0%
	Violencia sexual	36.7%	40.7%	38.5%	41.3%	45.0%	49.2%	32.1%	54.6%	42.4%	48.3%	33.6%	56.2%
	Violencia psicológica	26.5%	31.4%	33.5%	35.2%	57.0%	51.9%	43.4%	55.1%	57.7%	50.6%	43.7%	53.8%
	Violencia económica / patrimonial	22.1%	36.2%	26.5%	29.8%	34.9%	33.3%	24.0%	41.9%	26.2%	33.3%	22.9%	31.4%
Total	Abandono y/o Negligencia	34.1%	27.5%	21.8%	25.3%	57.1%	50.0%	16.8%	36.2%	56.3%	51.7%	10.0%	27.9%
	Violencia física	44.8%	45.0%	45.8%	46.3%	42.8%	39.9%	37.8%	49.3%	41.3%	37.5%	39.5%	52.4%
	Violencia sexual	45.0%	47.3%	45.8%	48.3%	49.1%	52.9%	31.5%	57.7%	45.9%	50.7%	32.6%	58.5%
	Violencia psicológica	26.9%	31.8%	33.8%	36.5%	58.4%	51.6%	41.5%	58.6%	58.9%	50.5%	39.9%	52.6%
	Violencia económica / patrimonial	22.0%	37.2%	26.7%	31.0%	37.6%	35.2%	20.9%	45.3%	29.2%	33.7%	19.3%	33.9%

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

5. Las defunciones de mujeres con presunción de homicidio

Por lo que hace a los homicidios de mujeres, una fuente que nos permite acercarnos a las cifras reales de los mismos son las *Estadísticas vitales de mortalidad* que producen conjuntamente el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (en adelante, INEGI) y la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud.

Resulta necesario hacer este acercamiento por varios motivos: el principal es que la información sobre homicidios dolosos de mujeres no está accesible en la página de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Por otra parte, el INEGI suspendió la publicación de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal desde 2012,

aunque esta información (sobre probables responsables y delincuentes sentenciados) no hace una distinción del sexo de las víctimas, como tampoco lo hacen las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tampoco hay disponible información sobre homicidios de mujeres por razones de género, ni feminicidios. En conclusión, estas cifras son el mejor acercamiento disponible para contar con cifras sobre defunciones de mujeres con presunción de homicidio.

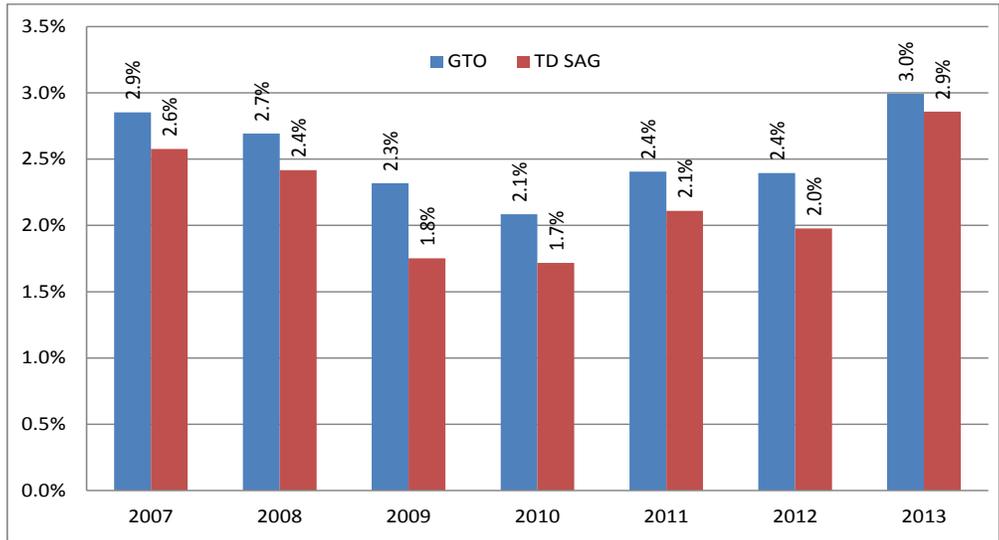
El Cuadro 9 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio de 1985 hasta los tres primeros meses de 2014. Se trata de decesos de mujeres víctimas de agresiones, en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio. Cabe destacar que las cifras correspondientes a los dos últimos años son preliminares, además de que las de 2014 son parciales. Si bien durante todo el periodo las defunciones con presunción de homicidio del estado de Guanajuato representaron alrededor de 2.5% del total y las del territorio determinado en la solicitud de AVGM 2.1%, en los últimos cinco años, es decir, de 2009 a 2013, se observa un incremento de la participación de estos dos territorios en el total nacional, que llega a 3.0% y 2.9% respectivamente en 2013 (Gráfica 5).

Cuadro 9 Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional, Guanajuato y TD SAG 1985-2013

	NACIONAL	GUANAJUATO	TD SGA
Año de ocurrencia			
1985	1486	55	47
1986	1418	66	54
1987	1271	35	30
1988	1410	73	63
1989	1251	23	19
1990	1258	23	15
1991	1287	17	11
1992	1382	24	20
1993	1360	34	29
1994	1471	32	25
1995	1512	30	23
1996	1474	27	23
1997	1343	19	17
1998	1538	32	30
1999	1413	41	33
2000	1303	38	31
2001	1311	41	31
2002	1284	34	27
2003	1324	31	28
2004	1214	23	20
2005	1297	35	32
2006	1296	26	21
2007	1087	31	28
2008	1448	39	35
2009	1941	45	34
2010	2447	51	42
2011	2701	65	57
2012	2630	63	52
2013	2310	69	66
2014	153	15	15

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad. Los datos de 2013 y 2014 (enero a marzo) provienen de DGIS, Secretaría de Salud y son preliminares.

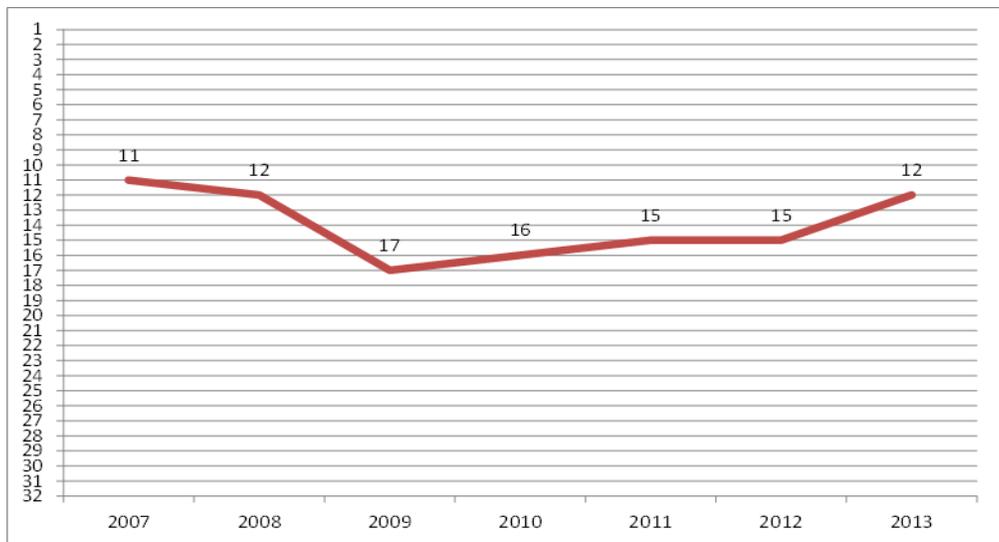
Gráfica 5 Defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, 2007-2013, en Guanajuato y en el TD SAG



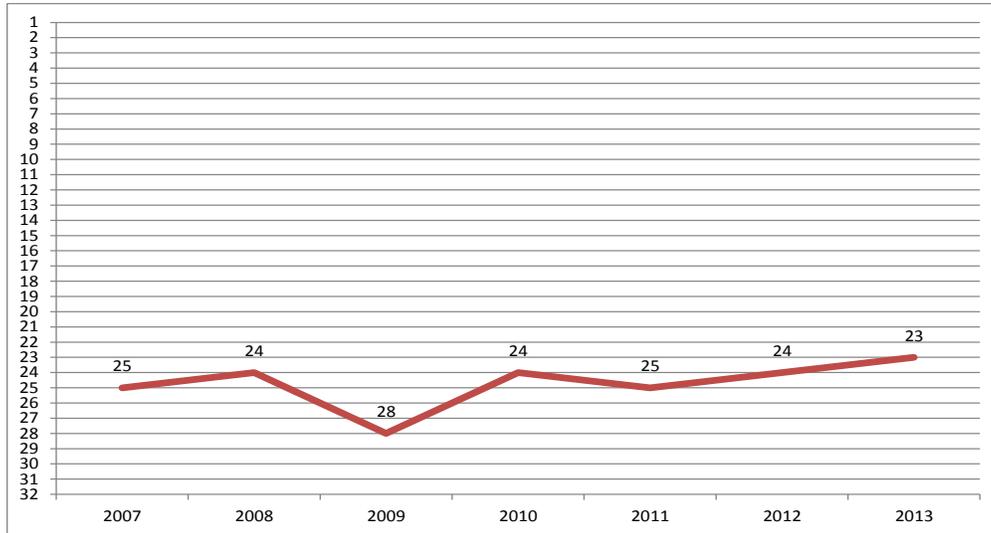
Estos incrementos han hecho que aumente, en los últimos años, la posición relativa de Guanajuato en el ordenamiento de las entidades federativas según el número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio.

En este sentido, la Gráfica 6 muestra como entre 2012 y 2013 el estado subió tres posiciones, al pasar del lugar 15 al 12. Incluso, al tomar en consideración el número de población, cuando se compara el orden que ocupa el estado de acuerdo a la tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidio (por 100,000 mujeres), se muestra ese mismo incremento (Gráfica 7), así como una tendencia creciente desde 2009, cuando la entidad ocupaba el lugar 28.

Gráfica 6 Orden ocupado por Guanajuato, según el número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio, como porcentaje del total nacional, 2007-2013



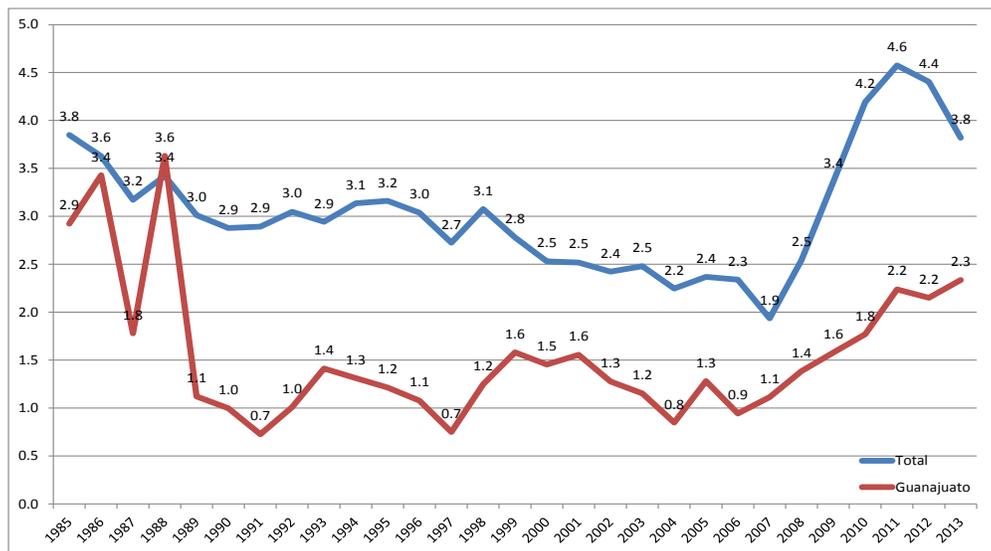
Gráfica 7 Orden ocupado por Guanajuato según la tasa (por 100,000 mujeres) de defunciones de mujeres, con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, 2007-2013



De hecho, al considerar las defunciones relativas al tamaño de la población, la tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Guanajuato presenta el mayor valor desde 1989 y, tal como se aprecia en la Gráfica 8, esta tendencia al alza la podemos ubicar desde 2004.

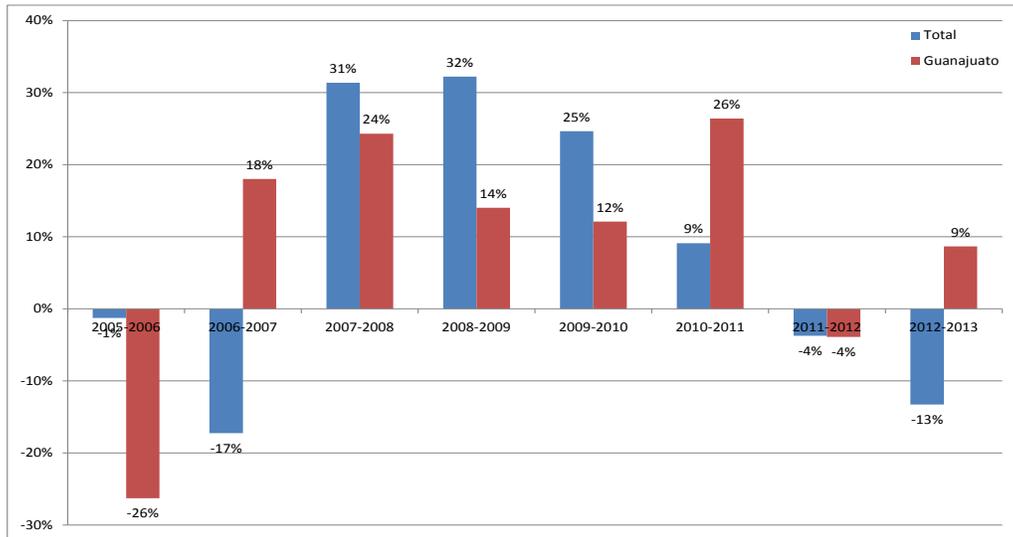
Cabe señalar que el cambio de una tendencia descendiente a una ascendiente se dio antes que la observada a nivel nacional. Es necesario resaltar también que los importantes descensos registrados en el ámbito nacional en los dos últimos años (2012 y 2013) no se presentaron en Guanajuato.

Gráfica 8 Tasas de defunciones de mujeres en Guanajuato con presunción de homicidio, 1985-2013

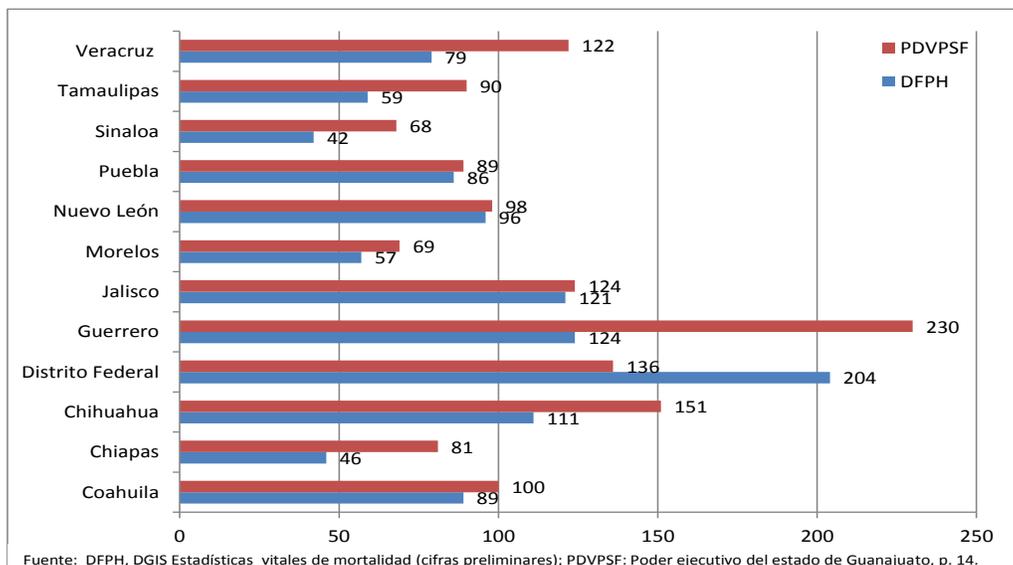


En la Gráfica 9 se muestra que al descenso de 13% observado entre 2012 y 2013 en el conjunto del país, correspondió un incremento de 10% en el estado de Guanajuato. El incremento observado entre 2010 y 2011 casi triplicó al del ámbito nacional.

Gráfica 9 Cambios porcentuales anuales en las tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio (por 100,000 mujeres), en Guanajuato, en relación con el total nacional, 2005-2013

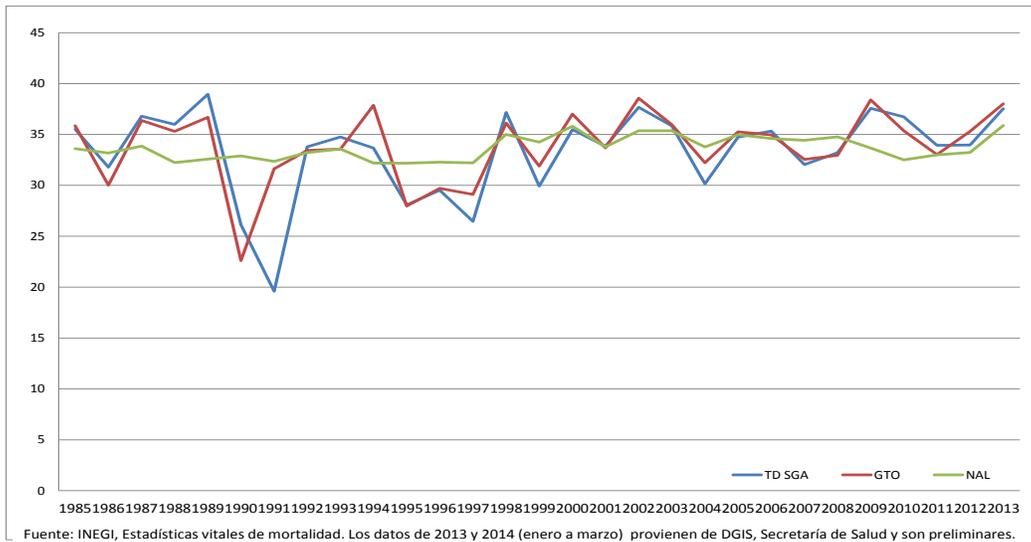


Gráfica 10 Defunciones de mujeres con presunción de homicidio (DFPH) y “privación dolosa de la vida” (PDVPSF), según cifras del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato



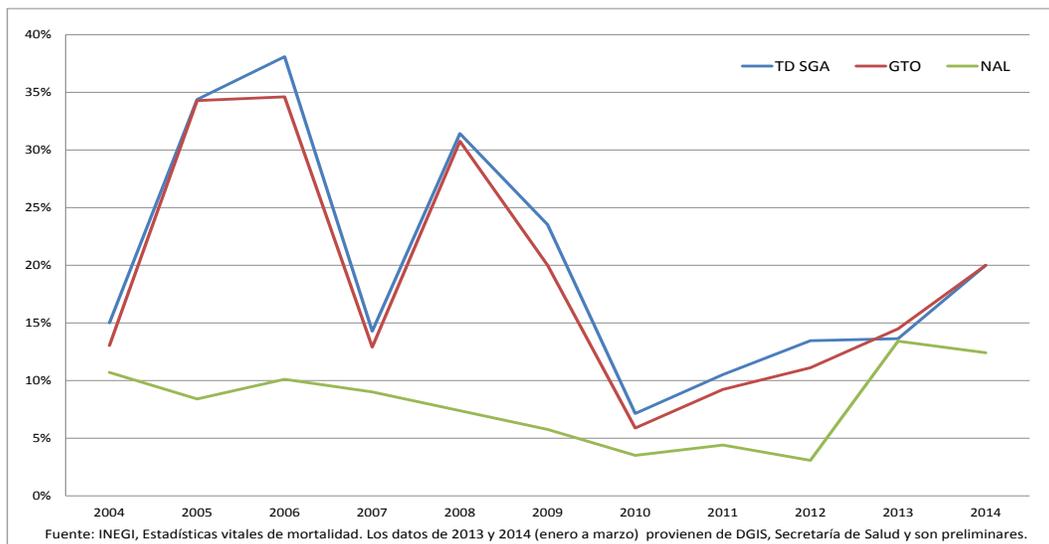
La Gráfica 11 muestra un incremento reciente en la edad media a la que ocurren estas defunciones, la cual llega a 37.5 años en 2013 en el TD SAG, contra 38 en el estado de Guanajuato y 35.9 en el total nacional.

Gráfica 11 Edad media de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, 1985-2013



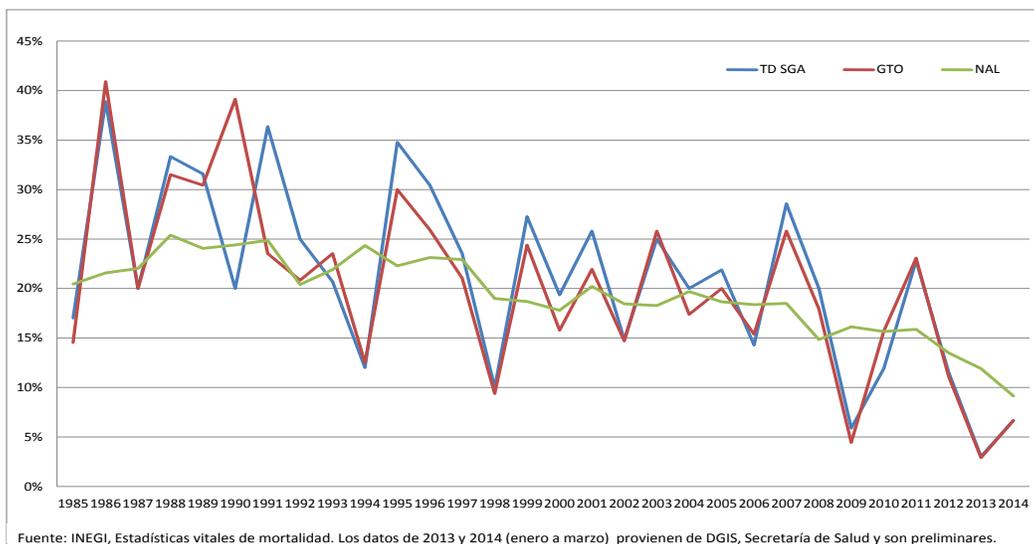
Otro aspecto importante es la clasificación como violencia familiar que se hace en el certificado de defunción. La Gráfica 12 muestra que este atributo ha tenido valores erráticos, pero podemos distinguir dos tendencias, marcadas por el año 2010, descendente antes y creciente después.

Gráfica 12 Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio clasificadas como violencia familiar, 2004-2013



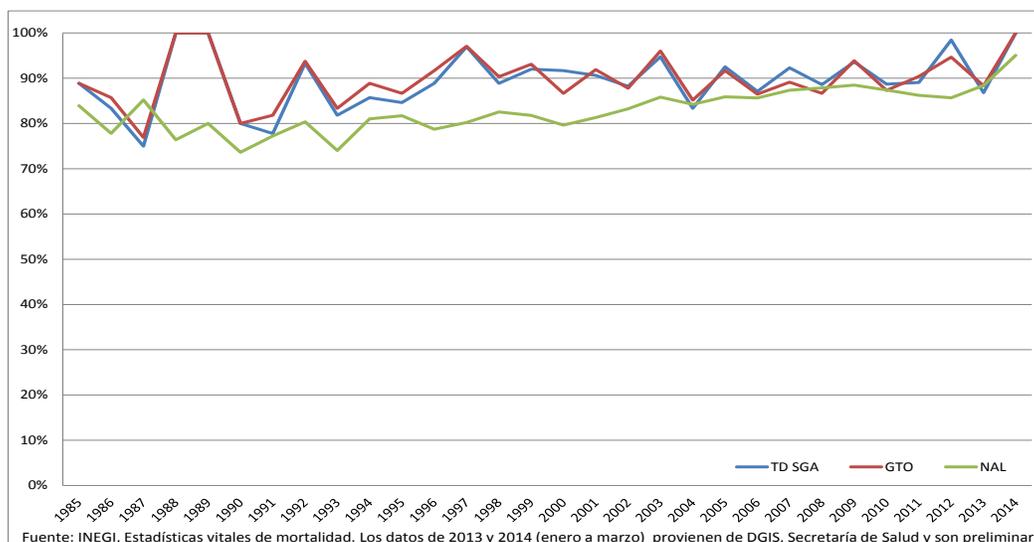
Tanto en el TD SAG como en el estado de Guanajuato se presenta la misma tendencia nacional de reducción en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio donde la víctima era menor de edad (Gráfica 13), la cual llegó a tan sólo 3% en 2013.

Gráfica 13 Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio donde la víctima era menor de edad, 1985-2013



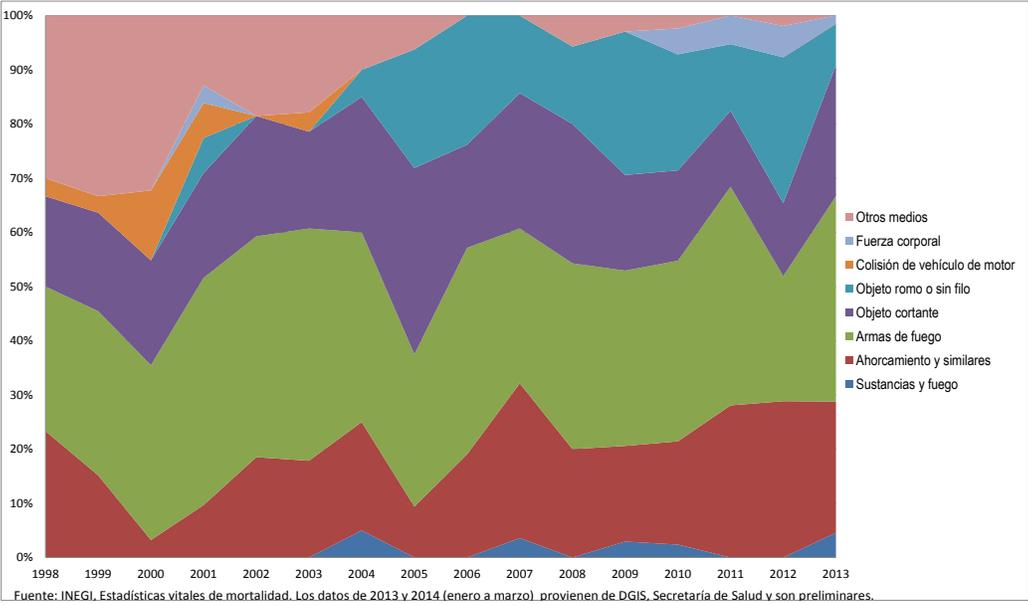
Respecto al lugar de residencia de las víctimas, casi todas fueron asesinadas en el mismo municipio donde vivían, como se muestra en la Gráfica 14.

Gráfica 14 Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio donde la víctima residía en el mismo municipio, 1985-2013

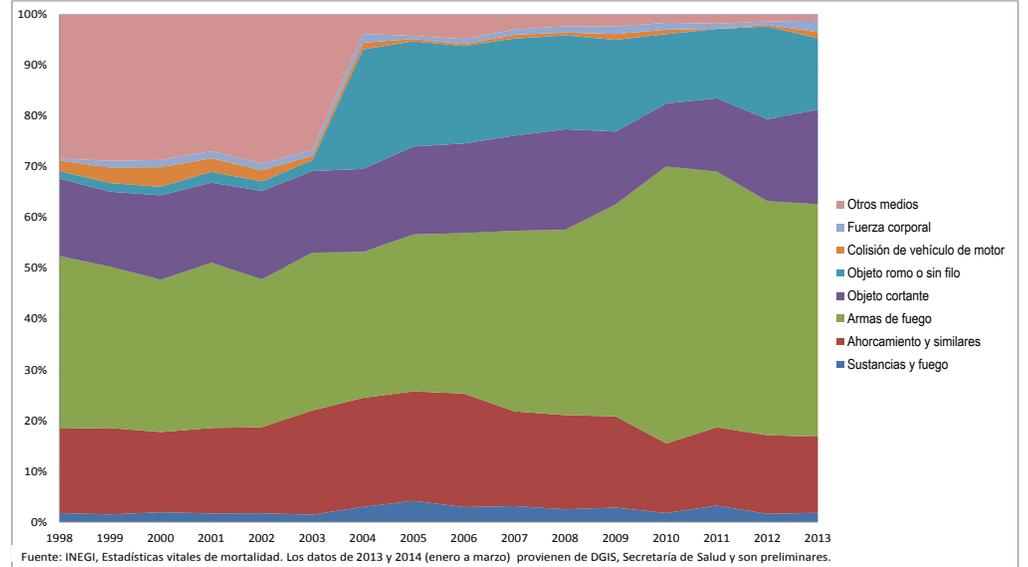


En las Gráficas 15 y 16 es posible apreciar que los medios usados en estas agresiones son distintos en el TD SAG, en el cual es más frecuente el uso de ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión que el de las armas de fuego, el cual es el medio más usado a nivel nacional.

Gráfica 15 Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, 1998-2103, en el TD SAG



Gráfica 16 Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, a nivel nacional, 1998-2103



De la información anterior, el grupo de trabajo observa que existe un incremento en el número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el estado de Guanajuato. Igualmente, se puede notar que los medios usados en estas agresiones son distintos en el TD SAG, en el cual, es más frecuente el uso de ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión, que el de las armas de fuego, el cual es el medio más usado a nivel nacional.

Llama la atención del grupo, el hecho de que en la mayor parte de los presuntos casos de homicidios cometidos en contra de mujeres en el TD SAG, la causa de muerte se debe al uso excesivo de la fuerza física mediante métodos que pueden considerarse evidencia del odio hacia las víctimas y en muchos casos, llegar a constituir conductas misóginas.

6. Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Estos censos son métodos para captar información estadística de interés nacional, que permita conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas que conforman al Estado mexicano y sus respectivos poderes en su función de gobierno, para apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

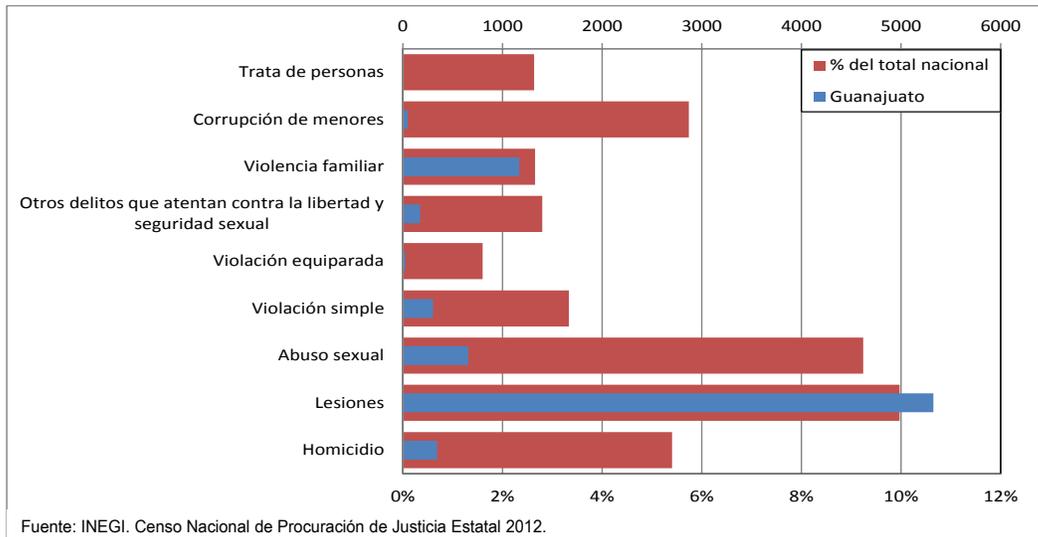
En relación con los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, sus resultados no son de utilidad para el presente informe debido a que el gobierno de Guanajuato para el Censo 2012, que capta información sobre distintos delitos, no especificó el sexo de las víctimas y sólo reportó un total de 64 de ellas para todos los delitos, contra 100,331 en el ámbito nacional. Algo similar sucedió en el de 2013, donde registró 158 víctimas para todos los delitos, sin especificar su sexo.

Por lo que hace a los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal, tampoco son de utilidad ya que en 2012, el estado de Guanajuato no contestó las preguntas referentes a víctimas de delitos en procesos abiertos y en 2013, a pesar de que sí contestó las preguntas sobre víctimas en procesos iniciados, omitió separarlos por sexo, por lo que no es posible utilizarlos para el análisis de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, por lo que hace a los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal vale la pena destacar algunos datos. En 2012¹⁸ este censo da cuenta de que en Guanajuato hubieron 342 homicidios de mujeres de acuerdo a los procesos iniciados en 2011 (5.4% del total nacional), cifra que representa 5.26 veces las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en las estadísticas vitales. También se reportan 5,324 lesiones (10% del total nacional), 656 casos de abuso sexual (9.2% del total nacional), 302 de violación simple (3.3% del total nacional) y 23 de violación equiparada (1.6% del total nacional), así como 173 instancias de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual (2.8% del total nacional), 1,167 casos de violencia familiar (2.7% del total nacional), 48 de corrupción de menores (5.7% del total nacional) y cinco de trata de personas (2.6% del total nacional). Cabe señalar que los gobiernos de los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Jalisco, México, Nayarit y Oaxaca no contestaron esta sección, por lo que los totales nacionales están subestimados.

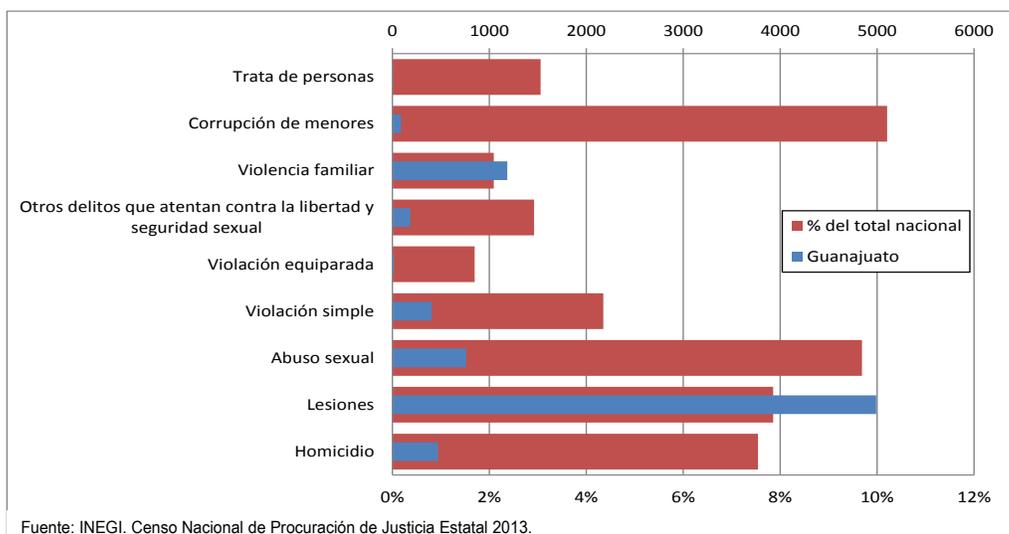
¹⁸ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2012/default.aspx>

Gráfica 17 Mujeres víctimas en Guanajuato en los presuntos delitos en los procesos iniciados en 2011, según tipo de delito



En este mismo Censo en 2013, se registraron 469 mujeres víctimas de homicidio (7.5% del total nacional), para delitos cuyo proceso dio inicio en 2012. De nuevo, llama la atención del grupo de trabajo que se ofrezca como información oficial una cifra 7.4 veces superior al número de certificados de defunción donde se asienta una defunción de mujeres con presunción de homicidio. También se reportan 4,990 lesiones (7.9% del total nacional), 760 casos de abuso sexual (9.7% del total nacional), 402 de violación simple (4.3% del total nacional) y 16 de equiparada (1.7% del total nacional), 184 casos de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual (2.9% del total nacional), 1,184 casos de violencia familiar (2.1% del total nacional), 89 de corrupción de menores (10.2% del total nacional) y siete de trata de personas (3.1% del total nacional). En esta ocasión, Colima, Jalisco y el Estado de México no contestaron esta sección, por lo que los totales nacionales están nuevamente subestimados.

Gráfica 18 Mujeres víctimas en Guanajuato en los presuntos delitos en los procesos iniciados en 2012, según tipo de delito



A partir del análisis de toda la información oficial presentada en este apartado, el grupo de trabajo concluye que no existen cifras oficiales precisas, que permitan comprender en su totalidad el fenómeno de violencia que sufren las mujeres en el estado de Guanajuato. Particularmente, el grupo de trabajo observa que no existen cifras consistentes respecto de la muerte de las mujeres en la entidad, ya sea por homicidio o feminicidio.

Esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia en cuanto a la prevención, toda vez que no contar con cifras y estadísticas en la materia, le impide adoptar las medidas preventivas más adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia.

Al respecto, cabe hacer mención que la Recomendación General número 9 del Comité de la CEDAW considera que la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en los Estados y por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra la mujer en su territorio¹⁹. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano *adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos*²⁰.

Por otra parte, pese a la falta de consistencia en las cifras, llama la atención del grupo de trabajo que de la información disponible se puede deducir que ha habido un aumento en el número de muertes de mujeres en el estado de Guanajuato y un incremento de la fuerza física y brutalidad utilizada en su contra. Esta situación permite presumir la existencia de un conjunto de conductas misóginas en esta entidad.

B. El contexto de los derechos humanos de las mujeres y de las obligaciones de las autoridades

Con el propósito de documentar de la manera más amplia posible el contexto que viven las mujeres en el estado de Guanajuato, a partir del parámetro expuesto en la solicitud inicial en el que se plantea la presunta existencia de un contexto de violencia feminicida en la entidad. Además de la investigación y comparación de las cifras expuestas en el capítulo anterior, el grupo de trabajo, como ya se mencionó, se dio a la tarea de aplicar diversos mecanismos de investigación, tales como: el análisis de la respuesta del gobierno de Guanajuato a la información solicitada por el grupo de trabajo, visitas *in situ*, revisión e investigación de la documentación de los hechos de violencia contra las mujeres registrados por los medios de comunicación nacionales y locales, así como por instituciones académicas y de investigación, y por organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.

También se consideró la documentación de los hechos de violencia contra las mujeres realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por la Procuraduría de los Derechos Humanos de la entidad. Asimismo, el grupo de trabajo realizó entrevistas a

¹⁹ Cfr. CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8º período de sesiones, 1989.

²⁰ Cfr. CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág. 4.

autoridades y representantes de organizaciones de la sociedad civil y víctimas, principalmente. Dichas entrevistas fueron realizadas en las ciudades de Guanajuato, León y Celaya.

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información debe estar conformado por las obligaciones generales y específicas de las autoridades públicas, derivadas tanto de la CPEUM como de los tratados internacionales. Tales obligaciones se analizan a partir de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y a la no discriminación, del derecho a la igualdad ante la ley, así como los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia.

Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres

El grupo de trabajo pudo determinar, a partir del análisis conjunto de la solicitud inicial y la respuesta del gobierno del estado de Guanajuato, así como de las entrevistas y la observación directa realizada por las y los integrantes del grupo en diferentes instituciones de los municipios de Guanajuato, León y Celaya, que pese a que existe evidente disposición de las autoridades para cumplir con sus funciones, se debe fortalecer su preparación, conocimientos y sensibilidad en materia de género y de derechos humanos de las mujeres.

En ese contexto, la obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres, entendida en su acepción más simple como la obligación de abstenerse de violar los derechos, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios o culpabilización de las víctimas, requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres por incorporar una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres que permita a las y los servidores públicos tratar a las mujeres con el respeto debido a sus derechos como víctimas, de ser el caso, pero sobre todo como mujeres dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos²¹.

Un porcentaje alto de las personas entrevistadas refiere, en idéntico sentido a la solicitud inicial, que las autoridades públicas tienen prejuicios respecto de las mujeres víctimas de violencia y, en muchos casos, las culpabilizan por los hechos de violencia vividos. Esta clase de conductas constituyen violencia institucional e implican un incumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres y comprometen el ejercicio efectivo de sus derechos humanos, específicamente el derecho a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia respecto de otras formas de violencia contra las mujeres, como las que se presentan en el ámbito doméstico.

El grupo de trabajo hace notar que el indebido cumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres, en los términos hasta aquí apuntados, tiene serias consecuencias respecto de la obligación de garantizar otros derechos, incluso el derecho

²¹ *Ibidem*, párr. 236.

a la vida, y limita la posibilidad del estado de cumplir con sus deberes de procuración e impartición de justicia para lograr la protección y combate a la impunidad.

2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres

El gobierno del estado de Guanajuato tiene la obligación constitucional y convencional de garantizar los derechos humanos de las mujeres, lo cual le impone el deber de adoptar medidas adecuadas y efectivas que tengan el propósito de lograr que las mujeres puedan ejercer efectivamente sus derechos. El grupo de trabajo toma nota de todas las medidas adoptadas por las diferentes autoridades de la entidad federativa y les insta a mantener dicha disposición para cumplir con su obligación nacional e internacional de garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de trabajo hace notar que existen deficiencias respecto de la prevención, investigación, sanción y reparación de los casos de violencia contra las mujeres, lo que implica un incumplimiento del deber de debida diligencia que corresponde a las autoridades respecto del combate y erradicación de la violencia contra las mujeres y genera escenarios propicios para la violencia feminicida.

El grupo de trabajo está convencido de que es indispensable que todas las autoridades del estado de Guanajuato encargadas de proteger, atender y garantizar el derecho de las mujeres a un vida libre de violencia, así como de investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las mujeres, revisen y actualicen sus normas, instituciones y procedimientos, a partir de los criterios obligatorios establecidos en el artículo 1o. de la CPEUM, especialmente respecto del reconocimiento del alcance jurídico, de rango constitucional, que tienen las normas de derechos humanos en los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, es importante que para la adecuada interpretación conforme y del principio pro persona de las normas relativas a los derechos humanos de las mujeres, se tomen en cuenta los instrumentos internacionales, como las observaciones, recomendaciones de los órganos convencionales del Sistema Universal, los informes y opiniones de los procedimientos especiales del mismo sistema, además de los informes temáticos y los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas, resoluciones de medidas provisionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

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

El grupo de trabajo ha recibido información del gobierno del estado respecto de una serie de medidas adoptadas con el fin de evitar la ocurrencia de actos de violencia feminicida en la entidad, entre ellas destacó las diversas capacitaciones otorgadas a las autoridades del estado. Asimismo, algunas personas de la sociedad civil que fueron entrevistadas reconocen que, en efecto, perciben una voluntad de las autoridades públicas de adoptar medidas para garantizar los derechos humanos de las mujeres.

No obstante, el grupo de trabajo también fue informado, como ya se mencionó, de la falta de sensibilidad, capacitación adecuada y formación, en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, de las autoridades encargadas de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia, lo que implica que dichas personas no

involucren en la práctica una perspectiva de género y de derechos humanos. Esto se concluye de las entrevistas realizadas; ya que, en efecto las y los servidores públicos encargados de la procuración e impartición de justicia han recibido capacitación sobre estos temas, pero no necesariamente bajo el esquema adecuado, ya que mencionan que no cuentan con las herramientas suficientes para aplicar el conocimiento aprendido en las capacitaciones en su quehacer diario.

El grupo de trabajo recibió información reiterada, consistente con lo que directamente observó, en relación a la atención que prestan las y los funcionarios del ministerio público la cual es inadecuada para garantizar efectivamente los derechos humanos de las mujeres. La falta de sensibilidad en relación con estos derechos, incluso con prejuicios e ideas estereotipadas respecto de las mujeres, así como la inadecuada incorporación y aplicación de una perspectiva de género en sus actuaciones, son una preocupación especial para el grupo de trabajo ya que en muchos casos, conllevan el ejercicio de actitudes misóginas.

El grupo también pudo observar que las autoridades de la policía municipal carecen de criterios homologados para determinar cómo debe tratarse un delito común y un delito relacionado con violencia contra las mujeres. Las y los policías no refieren haber recibido formación en temas de género y derechos humanos de las mujeres, y tampoco cuentan con protocolos, lineamientos o pautas de actuación al respecto.

Por otro lado, el grupo de trabajo reconoce la importancia de la suscripción de convenios con diversos actores, entre otros, con los tres poderes del estado de Guanajuato al que se refiere la propia solicitud inicial y considera que esta clase de iniciativas conjuntas, deben ser adecuadamente implementadas de manera transversal para ofrecer resultados óptimos respecto de problemas de tan alta sensibilidad y complejidad como lo es el de la prevención de la violencia feminicida.

En relación con las actividades que ha realizado el estado de Guanajuato relativas a la difusión de información respecto de los derechos de las mujeres y específicamente del derecho a una vida libre de violencia, en efecto, pueden ser una forma de cumplir con la obligación de adoptar medidas de prevención. Al respecto, el grupo de trabajo reconoce el esfuerzo realizado por el gobierno del estado en la materia. No obstante, considera que este tipo de campañas deben realizarse a partir de una perspectiva de género, con mensajes claros y contundentes; ya que tomando en consideración que de la información proporcionada por el estado y de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo, así como de las visitas *in situ*, se concluye que estas campañas no han tenido la difusión e impacto suficiente.

La solicitud inicial plantea que Guanajuato se posiciona en el segundo lugar en la tasa de ocurrencia de feminicidios en el país. Sin embargo, el grupo de trabajo pudo constatar, a partir de información estadística, que esta entidad se encuentra por debajo de la media nacional en cuanto a la tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidio, pero ocupa el primer lugar en violencia familiar.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que para el grupo de trabajo constituye una premisa insoslayable el reconocimiento de que la gravedad de la violencia feminicida no puede evaluarse exclusivamente a partir del número de casos de feminicidios y homicidios de mujeres en la entidad. En efecto, el hecho de que sea un estado con menos incidencia de casos de homicidios de mujeres, no significa, en lo absoluto, que la

situación no sea grave, ya que si bien, la violencia feminicida puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres, dicha violencia no se reduce a esto, sino que implica cualquier otra forma de violencia de género contra las mujeres ya sea en el ámbito público o privado.

Al respecto, el grupo de trabajo concluye que en el estado de Guanajuato existe un conjunto de conductas misóginas que producen violencia extrema contra las mujeres, principalmente, en el ámbito familiar, las cuales en muchas ocasiones, son reproducidas por las autoridades estatales al minimizar la gravedad del fenómeno de violencia familiar, reduciéndolo al ámbito privado e incumpliendo con su obligación de prevenir la perpetuación de esta modalidad de violencia, permitiendo, además, que se repliquen las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, el incumplimiento de la obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres por parte de las autoridades estatales, deriva de que a pesar de tener conocimiento de la existencia de un riesgo real e inminente para la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en el ámbito familiar, no han tomado las medidas necesarias dentro de la esfera de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podrían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo²².

Aunado a ello, la protección de la dignidad humana y los derechos de las mujeres no puede valerse de datos meramente estadísticos. La gravedad se desprende, principalmente, de la disrupción que todos y cada uno de los casos de violencia contra las mujeres, implican para el orden social.

Por otro lado, el grupo de trabajo hace notar que tanto la solicitante como algunas personas entrevistadas reconocen el papel relevante que tiene el IMUG en la prevención y atención de casos de violencia contra las mujeres, el cual, está encargado del desarrollo de las políticas públicas en el tema de mujeres y niñas encaminadas a propiciar su acceso a una vida libre de violencia en condiciones de igualdad y no discriminación. En este sentido, se considera necesario fortalecer a dicha dependencia, con el fin de que sus acciones sean de mayor impacto y alcance, tal como se mencionó en el capítulo de las conclusiones y propuestas del presente informe.

El grupo de trabajo cuenta con información consistente respecto del mejoramiento de la obligación de dar aviso de los hechos constitutivos de violencia contra las mujeres por parte de las instituciones de salud, respecto de los años 2011 y 2012, lo cual es muy relevante por el importante rol que dichas instituciones cumplen en la prevención de la violencia a través de dicho deber de conformidad con la establecido en la NOM-046. No obstante, es necesario que las autoridades responsables de cumplir con la obligación de dar aviso al ministerio público en los casos de violencia familiar contra las mujeres refuercen el cumplimiento de dicha obligación²³.

²² En el mismo sentido, *Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006, serie C No. 146, párr. 155.

²³ Véase Cuadro 7, p.28 del presente Informe.

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

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. Por tal razón, el cumplimiento de la obligación de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, determinando, entre otros asuntos, a las y los autores materiales e intelectuales y el contexto en el que se dan aquéllas.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser una obligación de resultado, debe ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa²⁴. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición, en el entendido de que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos.

El gobierno de Guanajuato argumentó, en primer lugar, que no todos los homicidios dolosos registrados pueden ser considerados feminicidios, ya que hasta el mes de junio de 2013 que se reformó este tipo penal para incorporar los supuestos al artículo 153-a del Código Penal del Estado que ampliaron el espectro de protección y tutela para una correcta investigación y sanción del ilícito. En este sentido, el grupo de trabajo considera que el feminicidio tiene una doble dimensión jurídica: como delito y como violación grave a los derechos humanos y, en cualquier caso, las hipótesis de investigación del asesinato de las mujeres debía realizarse con una perspectiva de género, pese a que la adecuación típica no se realice sobre el tipo penal expresamente denominado como feminicidio.

De acuerdo a la información proporcionada por el gobierno de Guanajuato, éste reiteró que la privación de la vida de mujeres en el estado de Guanajuato responde a situaciones aisladas de diversa índole, por lo que no todos los casos tienen como móvil una cuestión de género o misoginia. Afirmó también que, en los casos en que sí existe ese móvil su reacción ha sido contundente, pues 100% de los de feminicidios referidos por éste en 2013 y 80% de los casos de 2014 han sido puestos a disposición del juez. Al respecto, el grupo de trabajo reconoce la importancia de que en el periodo de la vigencia del tipo penal de feminicidio se hayan logrado resultados concretos de investigación y sanción penal, y exhorta al estado a realizar esfuerzos sostenidos para lograr que en todos los casos las víctimas de feminicidio obtengan justicia pronta y eficaz, incluyendo la reparación integral del daño

No obstante, es muy relevante aclarar que la investigación de actos presuntamente constitutivos de violencia contra las mujeres debe llevarse a cabo de manera inmediata, exhaustiva, seria e imparcial y debe estar orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles para conocer las causas de los hechos, de tal forma que se permita la efectiva identificación de los autores del delito para su posterior juzgamiento y sanción.

²⁴ Cfr. 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.

También es importante que se recopile información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, que pueda ser utilizada en las investigaciones y posteriormente en la evaluación de la actuación de las y los encargados de las mismas.

Aunado a ello, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades e imparcialidad necesaria para que se realicen con perspectiva de género con el fin de evitar un sesgo en la investigación generado en prejuicios y estereotipos de género. En este sentido, la actuación de las y los encargados debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas, y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos.

Por ello, con base en la información constatada por el grupo de trabajo y con el propósito de dotar de mayores herramientas a las y los agentes del ministerio público, de la policía ministerial y de las y los peritos en su labor de investigación de los delitos de feminicidio y contra la libertad sexual, así como para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, se considera necesario que la actuación de dichos servidores públicos se ajuste a los protocolos que para tal efecto se expidan, los cuales deben adecuarse a los estándares más altos en materia de derechos humanos de las mujeres y deben elaborarse teniendo como base, en todo momento, la perspectiva de género.

Por otra parte, el grupo de trabajo hace notar con preocupación que, derivado de las visitas *in situ* realizadas por el mismo, pudo observar que existe una coordinación deficiente entre las autoridades del gobierno estatal y municipal, lo que en diversas ocasiones obstruye la investigación de estos casos.

De otra parte, el grupo de trabajo quiere destacar positivamente que, no obstante que se refiere a los delitos en general y no al tema específico de la atención a la violencia basada en el género, en *la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013* el ministerio público y la policía ministerial de Guanajuato obtuvieron el cuarto lugar en relación con la confianza de la población. En esa misma encuesta el estado de Guanajuato resultó ser en el que menos personas refieren tener desconfianza en el ministerio público. Asimismo, en el rubro sobre corrupción se coloca al ministerio público en el tercer lugar y a la policía ministerial en el cuarto. Del mismo modo, se hace notar que el ministerio público de Guanajuato se colocó en la octava mejor posición general y la policía ministerial en el sexto lugar.

Del mismo modo, en relación con las acciones llevadas a cabo por parte del ministerio público, el estado de Guanajuato informó, entre otras cosas, que ha impulsado y desarrollado: a) boletines y declaraciones del Procurador General de Justicia, en el sentido de condenar los casos de violencia contra la mujer; b) la creación de Unidades de Atención Integral a la Mujer para focalizar y potenciar la investigación, atención y protección con perspectiva de género.

Asimismo, señaló que el Procurador General de Justicia del Estado, instruyó al Visitador General de la Procuraduría que instaure los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes a las y los servidores públicos que han incurrido en

acción u omisión que derivaron en violación a los derechos humanos de víctimas del delito, a partir de los cuales, dicho Visitador informó del inicio de todos los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes.

Al respecto, el grupo de trabajo reconoce las acciones realizadas por el estado y lo insta a continuar con la creación y fortalecimiento de las Unidades de Atención Integral a la Mujer, así como con la capacitación continua y sostenida, con perspectiva de género, de las personas que presten sus servicios en las representaciones sociales del ministerio público, y en todas aquellas instancias que brindan sus servicios de atención a las mujeres.

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

La CPEUM, en el tercer párrafo de su artículo 1o., establece que el estado tiene la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos. Esta obligación implica asumir 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*.

El grupo de trabajo pudo constatar que diversas autoridades, en particular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, ofrecen y otorgan apoyo psicológico a las víctimas y sus familiares, así como apoyo económico para sufragar, en su caso, los gastos funerarios de las víctimas. Asimismo, el grupo de trabajo fue informado de que en algunos casos se ofreció asistencia legal y/o social a las víctimas o sus familiares.

Sin embargo, el grupo nota que dichos apoyos generalmente son resultado de una negociación de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia con las víctimas y sus familiares, sin que sean asumidos a partir del reconocimiento del derecho de las víctimas a la reparación integral que, en tanto derecho humano, implica necesariamente un conjunto de obligaciones correlativas a cargo del estado.

En este sentido, el grupo de trabajo hace notar al gobierno del estado de Guanajuato que, en primer lugar y de manera prioritaria, debe llevar a cabo todas las adecuaciones administrativas y normativas para cumplir cabalmente con lo establecido en *la Ley General de Víctimas*, a efecto de que la reparación del daño, el acompañamiento jurídico y la asistencia social en casos de violencia contra la mujer se otorguen bajo un enfoque de derechos y con una perspectiva de género. En todo caso, para que la reparación a las víctimas sea integral, debe considerarse, caso a caso, la procedencia de otorgar medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición²⁵.

Asimismo, se insta al gobierno del estado de Guanajuato a que la reparación del daño se convierta en una política de estado, que sea asumida como un elemento indispensable para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, con especial énfasis en las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia.

²⁵ Cfr. Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo, 19 de noviembre de 1999, serie C No. 63, párr. 144.

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

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres implica la adopción de medidas por parte del estado para impedir que autoridades o particulares interfieran, obstaculicen o impidan su ejercicio. En materia de derechos humanos de las mujeres, el grupo de trabajo considera de especial relevancia el adecuado cumplimiento por parte del estado de la obligación de protección.

Según información enviada por el estado de Guanajuato, durante el periodo de la solicitud fueron emitidas 1360 órdenes de protección, de las cuales 363 fueron de emergencia y 997 preventivas, muchas de ellas se refirieron a atención psicológica. Asimismo, el estado informó que cuenta con un albergue para proveer servicios de protección para las mujeres víctimas de violencia.

El grupo de trabajo hace notar el hecho de que la facultad de expedición de la mayoría de las órdenes de protección recae en las autoridades ministeriales. En este sentido, es muy importante considerar que las medidas de protección por parte de la policía municipal son, en algunos casos, más eficaces, en la medida en que logren ser oportunas y se brinden con una adecuada perspectiva de género.

Al respecto, el grupo de trabajo considera, de acuerdo con información recabada en las entrevistas, que los cuerpos de seguridad pública municipal no saben cómo activar mecanismos de protección de emergencia, por lo que no siempre actúan con debida diligencia. Por ello, el grupo de trabajo manifiesta la necesidad de ampliar y fortalecer las facultades y capacidades de la policía en situaciones de riesgo, siempre que la misma cuente con capacitación adecuada y con protocolos de actuación, en los mismos términos establecidos en la obligación de investigación *supra*²⁶.

Derivado de lo anterior, se señala también que la medición del riesgo que corren las víctimas es un prerrequisito ineludible para que las medidas ordenadas sean adecuadas e idóneas, por lo que es necesario que se implemente, en el ministerio público y en cualquier otra instancia facultada para el dictado de medidas de protección, 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.

Sobre este tema, llama la atención, por ejemplo, la recomendación emitida por la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato en el expediente 275/13-A, en la que se estableció que funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato *fueron omisos en brindar atención y asistencia suficiente a una mujer que, a pesar de haber narrado en diversos momentos y ante varias agencias de la representación social los hechos de violencia intrafamiliar en los cuales se encontraba inmersa, no recibió atención adecuada respecto de su denuncia. Sin que el grupo de trabajo pueda derivar una conclusión general predicable respecto de todos los casos de violencia contra las mujeres, el expediente 275/13-A sirve para ejemplificar cómo la falta*

²⁶ Para profundizar en esta obligación 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. 6.

de adopción de medidas oportunas de protección y la diligente investigación de casos de violencia contra la mujer en el ámbito familiar pueden representar, incluso, la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia salven su vida.

Al respecto, el grupo de trabajo considera que respecto de la obligación de proteger a las mujeres, y a las niñas y niños, frente a hechos y situaciones de violencia, reviste particular importancia el deber de actuar con debida diligencia. Por ello, las medidas preventivas que se adopten para proteger a las mujeres deben partir de presumir la veracidad de los hechos que dan origen a la solicitud de protección y no realizar prejuzgamiento sobre los mismos. Lo anterior sin perjuicio del deber de investigar en un tiempo razonable y de manera eficaz tales hechos²⁷.

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

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades deben buscar la consolidación de una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación²⁸.

El grupo de trabajo toma nota de la existencia de una estrategia denominada “*Código Naranja, Únete Guanajuato. Por el derecho de las mujeres a una vida libre de Violencia*” en la que, a juicio del gobierno de la entidad, se han integrado políticas y acciones encaminadas a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres a través de líneas estratégicas de transversalidad, integralidad y corresponsabilidad social.

También, en cumplimiento de las “*Diez medidas emergentes señaladas por el Inmujeres, para atender la violencia contra las mujeres*”, el gobierno del estado de Guanajuato informó que han puesto especial énfasis en aplicar las medidas inhibitorias de las conductas delictivas, a través del fortalecimiento de los programas educativos en los *diversos niveles escolares*, así como de las campañas sociales y del uso de los *medios masivos de comunicación*, como principales coadyuvantes para hacer llegar a la ciudadanía un mensaje de condena en relación con la violencia contra las mujeres.

En este sentido, el gobierno manifestó que dichas medidas están enfocadas a permear, en los diferentes estratos sociales, a revalorar el papel de la mujer, así como a difundir los derechos de las mujeres y los servicios que el estado les ofrece, lo que, de acuerdo con el gobierno del estado, ha permitido robustecer la cultura de la denuncia en beneficio de la protección y atención a la mujer.

El grupo de trabajo reconoce la importancia de este tipo de medidas realizadas por el estado que buscan remover las causas y consecuencias culturales que se generan en torno a la violencia contra las mujeres y le insta a mantener este objetivo y a buscar perfeccionar las diferentes actividades realizadas, sobre todo realizar mediciones del impacto de las mismas, pues de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo se desprende que no han tenido el impacto esperado. Asimismo, el grupo de trabajo le invita

²⁷ Cfr. Corte IDH *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, serie C. No. 205, párr.236.

²⁸ Cfr. Corte IDH *Caso Yatama Vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

a que involucre a las organizaciones de la sociedad civil en este importante trabajo estratégico enfocado a garantizar los derechos humanos de las mujeres.

El estado refiere la existencia de un sistema de sanciones sociales y morales a través de la adopción de la política “*zero tolerancia*” en relación con los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, el gobierno de la entidad federativa refiere la difusión en medios de comunicación, boletines oficiales y ruedas de prensa, de una postura institucional de profunda condena a dichos casos, la cual se fortalece, mediante las sanciones penales que se han dictado en los delitos relacionados con violencia de género. Al respecto, el grupo de trabajo hace notar que dicho mensaje no ha tenido el impacto suficiente.

De esta estrategia, de acuerdo con el estado, se colocaron espectaculares, cuyas fotografías muestran que se ubicaron en los municipios de Guanajuato, León y Silao. Dentro de esta estrategia también se refiere la firma, en el mes de febrero, Memorandum de entendimiento con la Organización de las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD con la finalidad de trabajar conjuntamente en la elaboración y revisión de políticas públicas a favor de las mujeres, donde participaron los tres poderes y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado. También, se refiere la firma de un Convenio, el 8 de mayo de 2013, de Colaboración Estatal a Favor de las Mujeres, que establece la participación conjunta y coordinada de los tres poderes en el estado.

En la estrategia de reconocer, declarar y visibilizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en este periodo se crearon los *Lineamientos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato para la Atención Integral y Acceso a la Justicia a las Mujeres Víctimas del Delito, las Políticas Públicas en Materia de Procuración de Justicia en contra de la Violencia hacia las Mujeres* y se promulgó la *Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato*, publicada en el Periódico Oficial el 12 de marzo de 2013, a la que haremos referencia en el siguiente apartado.

En la información proporcionada también se señala la emisión de la Campaña: MUJER Más Unidad Justicia Equidad y Respeto. Acción llevada a cabo por el IMUG, la cual destaca valores y el número del *Telmujer*. 018006853737. En este sentido, sus mensajes principales fueron: i) más Unidad Justicia Equidad y Respeto; ii) por tu derecho a una vida libre de violencia; y iii) No hay excusas. La violencia hacia las mujeres es un delito. “*Sé la solución y no el problema*”.

Además, se realizaron materiales impresos sobre los ciclos de la violencia, los tipos de violencia que tipifica la Ley local de Acceso, *el violentómetro*, diez derechos de las mujeres y órdenes de protección. También se realizaron aplicaciones de esta campaña en la página electrónica de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En relación con la capacitación a servidoras y servidores públicos, existen diversas evidencias de capacitación. Sin embargo, al no haber información sistematizada, el grupo de trabajo no pudo identificar la continuidad ni el avance programático de las y los participantes, así como los temas abordados. Las temáticas referidas van desde la liberación del estrés, tocando temas como español, matemáticas, negociación y *educación sexual integral*, sin que cuenten con un programa específico de transversalización de la perspectiva de género en sus programas y proyectos estratégicos.

El grupo de trabajo toma nota de las diversas actividades de difusión y promoción de los derechos humanos de las mujeres que se han realizado en el estado de Guanajuato. Sobre este particular, es importante que el gobierno pueda generar mecanismos adecuados para dar seguimiento a todas y cada una de las actividades realizadas, y que las mismas, como ya se mencionó, puedan ser medibles y, por tanto, perfectibles. Asimismo, es muy importante que la implementación de medidas de promoción sea planeada de manera detallada, a partir de una perspectiva de género, que permita considerar las imágenes, palabras y medios utilizados, así como su impacto real en la garantía en los derechos humanos de las mujeres.

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

En este apartado del informe se hace referencia a las normas del tema que nos concierne, estableciendo en cada una de ellas los principales temas que ya se encuentran armonizados, así como 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...]*²⁹.

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

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres, en concordancia con la ley federal en la materia, b) el establecimiento de un programa específico para impulsar el ejercicio igualitario de los derechos y la inclusión social, política, económica y cultural, así como la participación activa en los procesos de desarrollo en condiciones de igualdad para mujeres y hombres; c) la obligación de promover la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, social, político y cultural; d) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del estado de Guanajuato; y e) la inclusión de la perspectiva de género en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto de los poderes públicos, los ayuntamientos y los organismos autónomos.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) emitir su reglamento y que éste se apegue a los principios que subyacen a los derechos de las mujeres y a la utilización de la perspectiva de género; y ii) otorgar al Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres las facultades para formular propuestas que contribuyan a eliminar los preceptos discriminatorios hacia las mujeres.

²⁹ Cfr. CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

b. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentra el reconocimiento: a) del principio de igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; b) de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres que señala la ley federal; c) de la violencia obstétrica; d) de las modalidades de violencia; y e) del programa integral para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres como mecanismo obligatorio.

Por otra parte, contempla un capítulo denominado Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, el cual debe fungir como la red estatal de información y es manejado, organizado y dirigido por la Procuraduría General de Justicia del Estado. Sobre esta figura, el grupo de trabajo hace notar que el banco no funciona adecuadamente, pues los datos que arroja no son capturados en todos los casos, entre otras cosas, porque se requiere la autorización de la víctima para que sus datos sean registrados.

En este sentido, se considera importante que dicho Banco cuente con las siguientes características: i) que cumpla con las *Leyes de Transparencia y Protección de Datos Personales*, ii) que pueda alimentarse y consultarse en tiempo real; y iii) que pueda ser consultado de manera interinstitucional.

Finalmente, el grupo de trabajo observa que: i) no se contempla la asignación de una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de la misma, ii) no establece las medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres víctimas de violencia que se encuentren embarazadas, con discapacidad o que sean menores de edad, migrantes, indígenas, entre otros factores de vulnerabilidad; y iii) no contempla acciones específicas para atender la violencia familiar, laboral, docente, en la comunidad, e institucional, así como para el hostigamiento y el acoso sexual.

c. Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentran: a) la creación de los Centros Multidisciplinarios para la Atención Integral de la Violencia (en adelante, Cemaiv); b) la necesidad de dar atención integral a las personas receptoras y generadoras de violencia; y c) la asignación de una obligación específica a cada uno de los municipios para crear los Centros Multidisciplinarios como una forma de atención más cercana a quienes viven violencia.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante que: i) se armonice con la Ley General de Acceso y la Ley local de Acceso, especialmente, en relación con las disposiciones relativas a los procedimientos de conciliación en los casos de violencia contra las mujeres; ii) se contemple la generación de más espacios de atención a las mujeres víctimas de violencia; y iii) se promueva el tratamiento a generadores de violencia en cada uno de los municipios.

d. Código Penal para el Estado de Guanajuato

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentra: a) la utilización de un lenguaje incluyente en sus primeros artículos; b) el reconocimiento del homicidio en razón de parentesco o relación familiar, la violación, corrupción de menores, prostitución de

menores y la trata de personas como delitos graves; c) el establecimiento de una sanción agravada cuando se causen lesiones dolosas a un cónyuge, concubinario o concubina, o a la persona con la que haya tenido una relación de matrimonio o concubinato; d) la obligación de que el responsable del delito de *violencia intrafamiliar*, sea sometido a un tratamiento psicoterapéutico integral para su readaptación; y e) la reciente modificación al tipo penal de feminicidio.

Por otra parte, en relación con este Código, el grupo de trabajo considera necesario: i) realizar el cambio de denominación del delito de violencia intrafamiliar a violencia familiar, así como la denominación del delito de abusos eróticos sexuales al de abuso sexual; ii) revisar y, en su caso, adecuar las penalidades para los delitos sexuales y el de violencia intrafamiliar; iii) revisar y discutir si los delitos relacionados con violencia sexual y violencia intrafamiliar contra las mujeres por su impacto, deben ser perseguidos de oficio; iv) revisar la tipificación de delito de estupro; v) establecer, con perspectiva de género, la reparación integral del daño en el tipo penal de feminicidio y demás delitos contra las mujeres; v) elevar la edad en el agravante del delito de violación establecida en el artículo 181 y, vi) derogar el artículo 219 de dicho ordenamiento.

VI. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LA SOLICITUD DE DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

A. Información proporcionada por la solicitante

La solicitante refirió que el feminicidio no ha disminuido en la entidad, pues los casos registrados se triplicaron de abril de 2013 a marzo de 2014, alcanzando en ese periodo, un total de 85 muertes por razones de género en 23 de los 46 municipios que conforman el estado de Guanajuato, las cuales se distribuyen de la siguiente manera³⁰:

Municipio	Nº Casos	Municipio	Nº Casos
Abasolo	1	Pénjamo	5
Acámbaro	2	Salamanca	5
Apaseo el Alto	2	Salvatierra	3
Celaya	7	San Francisco del Rincón	1
Cortázar	2	San José Iturbide	1
Doctor Mora	1	San Luis de la Paz	3
Dolores Hidalgo	2	San Miguel de Allende	3
Guanajuato	1	Silao	6
Irapuato	9	Sin dato	1
Jerécuaro	2	Tierra Blanca	1
Juventino Rosas	3	Valle de Santiago	1
León	22	Villagrán	1
Total 85 casos			

³⁰ Cabe señalar que, la solicitante refirió que la mayoría de los casos descritos en la solicitud fueron obtenidos a través de notas periodísticas, así como solicitudes de información a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, y de mujeres víctimas o familiares de las mismas que acudieron a la solicitante.

Sobre estos casos, la solicitante sostiene que los derechos vulnerados a las 85 mujeres asesinadas por presuntas razones de género son: a una vida libre de violencia, a la no discriminación por razones de género, a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a la vida, a la salud, a la seguridad, a la libertad y al acceso a la justicia.

Asimismo, la solicitud manifiesta que, la mayoría de dichos casos tienen como antecedentes o consecuencias en común que:

- a. Las mujeres víctimas vivieron uno o varios tipos de violencia al mismo tiempo o de forma múltiple: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual;
- b. Fueron cometidos en casa de la víctima por el esposo, pareja, ex pareja, novio y/o personas a quienes conocían, con quienes tenían una relación de confianza;
- c. Las mujeres víctimas fueron sujetas de violencia brutal y extrema. En efecto, fueron asesinadas a balazos, estranguladas, apuñaladas, golpeadas, asfixiadas, degolladas y quemadas vivas. Posteriormente, las tiraron en bolsas de basura en ríos de aguas negras, en terrenos baldíos, enterradas bajo piedras, entre otras formas denigrantes e indignantes, lo que muestra la misoginia hacia ellas, incluso después de muertas y el desprecio por sus cuerpos sin vida;
- d. Las mujeres víctimas fueron sujetas a violencia institucional, ya que enfrentaron actos u omisiones de las y los servidores públicos estatales y municipales, lo que obstaculizó o impidió el goce y ejercicio de sus derechos humanos;
- e. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, consideró estos feminicidios como homicidios simples, dolosos o en razón de parentesco, sin tomar en cuenta los elementos de violencia sistémica que configura el delito de feminicidio, lo que ha generado un obstáculo para el acceso real a la justicia para las víctimas y sus familiares;
- f. Existió nula o escasa sanción para los responsables de violencia contra las mujeres. La sanción para los hombres violentos sentenciados alcanza en promedio 11 años de prisión como pena máxima, la mayoría no recibe sanción porque la violencia familiar tradicionalmente configura el delito de lesiones leves, sin sanción monetaria ni privación de la libertad, y
- g. Los hechos de estos casos se dan un contexto de conductas misóginas que perturban la paz social. Además, estas conductas fueron replicadas por las y los servidores públicos encargados de procurar y administrar justicia.

Aunado a lo anterior, la solicitante manifestó que en 23% de los casos las mujeres víctimas de feminicidio denunciaron la violencia a la que estaban siendo sujetas ante la autoridad. De hecho, ejemplificaron un caso en el que se presentaron siete denuncias previas al feminicidio.

Finalmente, señaló que en 67% de los casos los agresores están prófugos de la justicia o se desconoce su paradero, lo que ha generado un contexto de impunidad y permisibilidad.

B. Información proporcionada por el gobierno del estado de Guanajuato

El gobierno del estado de Guanajuato consideró que la solicitante cometió el error de registrar como feminicidio toda privación de la vida de una persona del sexo femenino, cuando resulta evidente que el homicidio doloso de una persona del sexo femenino no necesariamente es resultado de violencia feminicida.

En este sentido, señaló que en ninguno de los casos presentados se establece una descripción clara de los hechos, las circunstancias particulares, antecedentes y contexto general para asumir que la causa atribuible sea “una cuestión de género o una conducta misógina”. Asimismo, indicó que para que un hecho delictivo pueda considerarse como "feminicidio", es indispensable que se actualicen los elementos que prevé el tipo penal vigente al momento de su comisión.

Derivado de lo anterior, el estado de Guanajuato manifestó que no todos los homicidios dolosos registrados hasta antes del 14 de junio del 2013 pueden contabilizarse como feminicidios, toda vez que en ese periodo aún no se habían incorporado los supuestos al artículo 153-a del Código Penal para ampliar su cobertura en favor de una correcta investigación y sanción del ilícito, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tipificación del delito de feminicidio en el Código Penal para el Estado de Guanajuato	
Vigente del 1° de septiembre 2011 al 14 de junio 2013	Vigente a partir del 15 de junio 2013
<p>Habrá feminicidio cuando la víctima de homicidio sea mujer, sea incomunicada o violentada sexualmente, vejada, mutilada o haya existido violencia intrafamiliar del activo contra ella.</p> <p>El homicidio así cometido será considerado como calificado para efectos de su punidad.</p>	<p>Habrá feminicidio cuando la víctima o homicidio sea mujer y la privación de la vida se cometa por razones de género, considerándose que existen éstas cuando ocurra alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>I.- Que haya sido incomunicada. II.- Que haya sido violentada sexualmente III.- Que haya sido vejada IV.- Que se le hayan infligido lesiones o mutilaciones, infamantes o degradantes aún respecto del cadáver. V.- Que haya existido amenazas, acoso, lesiones, violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar o cualquier otro que implique supra o subordinación al sujeto activo en contra de ella. VI.- Que exista o haya existido con el activo relación íntima, de convivencia, de confianza, noviazgo, matrimonio o concubinato; o VII.- Que su cuerpo sea expuesto o arrojado en un lugar público.</p> <p>Para los efectos de su punibilidad, el feminicidio será considerado como u homicidio calificado.</p>

Bajo el argumento relativo a la tipicidad penal del feminicidio, el gobierno efectuó un ejercicio de revisión de los 85 casos presentados en la solicitud inicial y únicamente reconoce la existencia de 20 feminicidios, de los cuales, señala, 90% se encuentran resueltos.

En este sentido, respecto de los 65 casos restantes a los que se refiere la solicitud, el estado de Guanajuato informó lo siguiente: a) tres casos se refieren a muerte de hombres; b) un caso no especifica datos de identificación; c) cinco casos no conllevan intervención de terceros; d) un caso es un registro duplicado; e) tres casos no corresponden al periodo que refieren, lo que hace un total de 13 casos y, f) 52 casos se refieren a homicidios dolosos.

En relación con los 13 casos mencionados anteriormente respecto de los cuales el gobierno de Guanajuato indicó que no se refieren a feminicidios ni a homicidios dolosos, aclaró estar imposibilitado para rendir informe sobre los mismos ya que, de acuerdo a su contestación, no corresponden a hechos relativos a privaciones dolosas de la vida de las mujeres. En este sentido, centró su informe únicamente en los 72 casos restantes, es decir, en los 52 casos de homicidios dolosos y en los 20 feminicidios.

Sobre los 20 feminicidios referidos anteriormente, el gobierno de Guanajuato señaló su estado procesal, de acuerdo a su año de ocurrencia. Así, señala que de esos 20 feminicidios, 15 fueron ocurridos en 2013 y cinco en 2014.

Por su parte, respecto a los casos de feminicidio ocurridos en 2013, el gobierno del estado de Guanajuato estableció que: a) cinco de ellos cuentan con sentencia condenatoria; b) uno de ellos se sobreesayó por muerte de inculpado³¹; c) cinco de ellos los inculpados se encuentran detenidos, mientras se substancian los procesos respectivos; y d) en dos de ellos se obtuvo orden de aprehensión (actualmente vigente), y los inculpados se encuentran recluidos, mientras son sometidos a proceso ante autoridad federal por delito del mismo orden.

Por lo que hace a los casos de feminicidio ocurridos en 2014, señaló que: a) en tres de ellos se ejerció acción penal y los inculpados se encuentran sujetos o vinculados a proceso; b) en uno de ellos se determinó el no ejercicio de la acción penal por muerte del inculpado; y c) uno de ellos se encuentra en etapa de investigación.

En relación con el estado procesal de los 52 homicidios dolosos no reconocidos como feminicidios aclaró que: a) en dos de ellos existen sentencias condenatorias; b) 17 de ellos se encuentran actualmente ante el órgano jurisdiccional; c) en tres de ellos se determinó el no ejercicio de la acción penal; d) 28 de ellos se encuentran en trámite; y e) dos de ellos se encuentran en etapa de investigación.

De acuerdo con esas cifras, el gobierno de Guanajuato consideró que su reacción ha sido contundente en la investigación y sanción de los casos, pues 100% de los feminicidios referidos en 2013 y 4 de los 5 casos de 2014 han sido esclarecidos

³¹ Es necesario precisar, que en su respuesta el estado de Guanajuato refirió que sólo cuatro de los 20 feminicidios contaban con sentencia condenatoria. Posteriormente el estado remitió información adicional en relación a una nueva sentencia emitida respecto de los feminicidios reconocidos por el mismo.

C. Análisis por parte del grupo de trabajo de los casos de la solicitud a partir de la información obtenida

De los argumentos de ambas partes, así como de lo expuesto en el contexto del presente informe *supra*, el grupo de trabajo advierte un incremento en los casos de muertes violentas de mujeres en el estado de Guanajuato y en el territorio determinado establecido en la solicitud, especialmente, en el municipio de León. Por otra parte, se observó que en algunos de estos casos se describen condiciones de crueldad e inhumanidad como, por ejemplo, la decapitación o incineración de las víctimas, situaciones que podrían constituir violencia feminicida.

Por otro lado, de la respuesta del gobierno del estado, puede advertirse que el Poder Judicial ha sancionado cinco de los 20 delitos de feminicidio, aceptados como tal por el estado, y dos de los 52 homicidios dolosos a mujeres. En este sentido, preocupa al grupo de trabajo que hasta ahora sólo 20% de los casos que reconoció como feminicidio hayan obtenido una sentencia condenatoria, lo cual visibiliza la falta de efectividad del sistema de impartición de justicia. También resulta preocupante que sólo haya dos sentencias por homicidios dolosos y que 47 casos aún se encuentren en trámite, ya que estas cifras son una muestra de impunidad y de deficiencia en el proceso de impartición de justicia.

Al respecto, el grupo de trabajo subraya que el gobierno de Guanajuato no puede alegar su derecho local para dejar de investigar la totalidad de los asesinatos violentos contra mujeres a partir de la hipótesis de violencia feminicida, ya que, como se mencionó en la obligación de investigar, el feminicidio debe ser visto desde una doble dimensión, como delito y como grave violación a los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, el grupo de trabajo insta a las autoridades de la entidad a incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones en curso y las futuras, respecto de los casos en los que se presenten muertes violentas de mujeres, independientemente de que dichas muertes hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor del tipo penal de feminicidio.

Por otra parte, es importante reiterar que para que exista un contexto de violencia feminicida debe tomarse en cuenta, por las características de la problemática en el estado de Guanajuato, no sólo la comisión de feminicidios, sino también los índices de violencia contra las mujeres y la crueldad de los métodos utilizados en su contra, lo cual, en muchos casos, ha conllevado la comisión de delitos contra la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en la entidad, especialmente en los municipios señalados en la solicitud de AVGM³², los cuales, en algunos casos, han generado impunidad, así como las faltas señaladas por parte de las autoridades estatales respecto de sus obligaciones de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres. En este sentido y ponderando esos factores, el grupo de trabajo considera que en el estado de Guanajuato se actualiza, de acuerdo con la Ley General de Acceso, un contexto de violencia de género contra las mujeres.

³² Estos municipios son: Abasolo; Acámbaro; Apaseo el Alto; Celaya; Cortázar; Doctor Mora; Dolores Hidalgo; Guanajuato; Irapuato; Jerécuaro; Juventino Rosas; León; Pénjamo; Salamanca; Salvatierra; San Francisco del Rincón; San José Iturbide; San Luis de la Paz; San Miguel de Allende; Silao; Tierra Blanca; Valle de Santiago y, Villagrán.

Finalmente, en concordancia con lo establecido en el apartado relativo a las obligaciones de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado Guanajuato, a realizar en todos los casos, las siguientes acciones:

- a. Asumir la obligación de investigar como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa³³;
- b. Cumplir la obligación de investigar diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición;
- c. Movilizar todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres;
- d. Investigar los casos de violencia contra las mujeres de manera inmediata, exhaustiva, seria e imparcial;
- e. Explorar todas las líneas de investigación posibles para conocer las causas de los hechos y lograr su esclarecimiento, de tal forma que se permita la efectiva identificación de los autores del delito para su posterior juzgamiento y sanción;
- f. Actuar de acuerdo a las necesidades específicas de las víctimas;
- g. Garantizar en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas, y evitar su revictimización;
- h. Realizar esfuerzos sostenidos para lograr que todos los casos de mujeres víctimas de homicidio y de feminicidio obtengan justicia pronta y eficaz;
- i. Proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas;
- j. Proporcionar en todas las fases del proceso penal información a las víctimas y a sus familiares sobre sus derechos;
- k. Reparar de manera integral el daño, utilizando siempre las normas que más favorezcan a las víctimas y, en su caso, la Ley General de Víctimas, de observancia obligatoria en todo el territorio nacional;
- l. Recopilar, sistematizar y compartir de manera interinstitucional la información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, que pueda ser utilizada en las investigaciones y posteriormente en la evaluación de la actuación de las y los encargados de las mismas;
- m. Instaurar los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes a las y los servidores públicos que hayan incurrido en alguna acción u omisión que derive en la violación a derechos humanos de víctimas de violencia contra las mujeres, así como difundir el número de personas sancionadas, tipo de sanción y el hecho que la ocasionó, y
- n. Capacitar a las personas encargadas de las investigaciones e impartición de justicia para que éstas cuenten con las competencias, habilidades e imparcialidad necesaria para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres.

³³ Cfr. Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2009, serie C No. 209, párr. 233.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Guanajuato, del contexto analizado anteriormente *supra*, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, éste desprende las siguientes conclusiones³⁴:

I. Primera conclusión

El grupo de trabajo considera que si bien las autoridades que atienden casos de violencia contra las mujeres en el estado de Guanajuato cuentan con disposición para realizar su trabajo, no todas cuentan con la perspectiva de género adecuada. En este sentido, se requiere fortalecer las capacitaciones que se llevan a cabo, especialmente, a través de la inclusión de la perspectiva de género en las mismas, toda vez que, tal disposición resulta insuficiente para garantizar efectivamente los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

Al respecto, el grupo de trabajo percibió que los talleres que reciben las y los servidores públicos son superficiales, no tienen planeación estratégica y mecanismos de seguimiento y evaluación. Asimismo, se observó que estas personas no cuentan con las herramientas suficientes para conocer y reconocer la discriminación que viven las mujeres en su vida cotidiana, lo que conlleva a que realicen valoraciones estereotipadas y con prejuicios. De igual forma, se constató que los mecanismos de contención emocional son insuficientes.

En consecuencia, se propone:

Realizar programas de capacitación y profesionalización permanente en materia de derechos humanos y perspectiva de género para las y los servidores públicos encargados de la procuración e impartición de justicia, así como de las demás instituciones encargadas de la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, que les permita fortalecer sus capacidades y conducir adecuadamente la integración de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación o, en su caso, de los expedientes de atención, con la debida diligencia y perspectiva de género, brindando la mayor protección a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares, así como la emisión de sentencias con perspectiva de género. Dichos programas deben contener mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados en el quehacer institucional de las y los servidores públicos.

Los programas deberán atender, por lo menos, los siguientes criterios: perspectiva de género, derechos humanos de las mujeres, la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia contra las mujeres y feminicidios, atención integral de las mujeres víctimas de violencia,

³⁴ De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso la/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 muestren que el gobierno del estado de Guanajuato ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

acompañamiento a las víctimas, contención emocional del personal que atiende a las mujeres víctimas de violencia e intervención con agresores de mujeres.

Asimismo, con el fin de asegurar el cumplimiento de la “garantía de no repetición”, dichas autoridades deberán conocer y saber aplicar los principios de interpretación conforme y pro persona, las normas relativas a los derechos humanos de las mujeres, así como instrumentos internacionales, las observaciones y recomendaciones de los órganos convencionales del Sistema Universal, los informes y opiniones de los procedimientos especiales del mismo sistema, además de los informes temáticos y los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas, resoluciones de medidas provisionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sean relevantes para el tema de violencia contra las mujeres.

Indicadores de cumplimiento

Con relación a los programas de capacitación y profesionalización, el grupo de trabajo considera como indicadores los siguientes: i) el diseño de los programas; ii) la asignación presupuestal para su operación; iii) la contratación de personal especializado; iv) la implementación de los programas y, v) la evaluación de resultados.

Por otra parte, respecto del conocimiento y aplicación de los principios de interpretación conforme y pro persona, las normas relativas a los derechos humanos de las mujeres, así como de los instrumentos internacionales en materia de violencia contra las mujeres, se consideran como indicadores: i) las acciones de difusión de las sentencias internacionales en la materia; ii) la inclusión en el marco legal estatal de las recomendaciones internacionales relativas a la violencia contra las mujeres y, iii) las acciones para garantizar el cumplimiento por parte de las y los servidores públicos del estado y de los municipios.

II. Segunda conclusión

El grupo de trabajo observó que el estado de Guanajuato cuenta con recursos para la atención de las mujeres en diferentes dependencias y entidades. No obstante, se considera necesario asignar presupuesto etiquetado a programas transversales, dirigidos a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer al Instituto de la Mujer Guanajuatense dándole la estructura que requiere para las actividades prioritarias que realiza. Este fortalecimiento debe ir acompañado del presupuesto y recurso humano, material e institucional para hacer una tarea eficiente, de acuerdo a lo establecido en la Recomendación General 6 de la CEDAW de 1988.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el aumento de presupuesto al IMUG y ii) los actos administrativos necesarios para la reestructura del IMUG.

III. Tercera conclusión

El grupo de trabajo destaca la inexistencia de información sistematizada sobre la ocurrencia de eventos que constituyan cualquier tipo de violencia contra las mujeres en todos los ámbitos.

En consecuencia, se propone:

Elaborar un Diagnóstico estatal sobre todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, de acuerdo con la definición que de éstos y éstas se hace en la Ley General de Acceso.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la asignación presupuestal para la elaboración del diagnóstico; ii) la convocatoria pública a personas con experiencia comprobable en el tema; iii) el diseño de indicadores y recolección de información; iv) la elaboración del diagnóstico y, v) la publicación del mismo.

IV. Cuarta conclusión

El grupo de trabajo pudo constatar que el sistema de información del estado de Guanajuato no es confiable por lo que debe contar con las bases adecuadas para conocer, sistematizar y evaluar la situación de la violencia feminicida en la entidad.

En consecuencia, se propone:

Rediseñar el Banco estatal de datos e información sobre casos de violencia contra las mujeres, para administrar la información de todas las instancias involucradas en la atención y sanción de la violencia contra las mujeres de toda la entidad, con el fin de realizar estadísticas y diagnósticos periódicos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de esta violencia e instrumentar políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.

Para lograr el objetivo anterior, es necesario realizar un mapeo estatal de todas las instancias locales y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El rediseño funcional y operativo deberá cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley de Acceso local. Asimismo, deberá respetar la política para el tratamiento y protección de datos personales, de conformidad con las leyes federal y local de acceso a la información pública y protección de datos personales. Igualmente, se deberá velar porque se registre la totalidad de los casos.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la propuesta de plantillas para la captura de información; ii) la interconexión de los sistemas de información; iii) la definición de privilegios de usuarios (administración, captura y

consulta); iv) el diseño de indicadores y, v) la presentación periódica de reportes de uso interno y de acceso público.

V. Quinta conclusión

Aunada a la conclusión anterior, el grupo de trabajo observa que existen inconsistencias y contradicciones entre las diversas fuentes de información respecto de la situación de violencia feminicida en el estado de Guanajuato.

En consecuencia, se propone:

El grupo de trabajo propone establecer, de manera permanente, una instancia de seguimiento de la violencia feminicida, conformada por el Consejo Estatal –en especial la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato–, las organizaciones de la sociedad civil que trabajen el tema de violencia feminicida y la/el representante legal, las víctimas y sus familiares, siempre que éstas así lo deseen respecto del estudio de sus casos concretos en la sesión correspondiente, en coordinación con el Poder Judicial del Estado, para vigilar, emitir propuestas y proponer políticas públicas encaminadas a mejorar la actuación de las y los servidores públicos respecto a la atención de la violencia feminicida.

Asimismo, el grupo de trabajo insta al estado de Guanajuato a garantizar que las víctimas y sus familiares tengan acceso total y continuo a la información que obre en los expedientes relativos a sus casos.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) las actas de sesión de dicha instancia; ii) los acuerdos alcanzados y iii) la emisión de información clara, suficiente y oportuna a las víctimas y sus familiares respecto de sus casos. Asimismo, se requiere que dicha información sea proporcionada en un lenguaje accesible, respetuoso y culturalmente adecuado, a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. La información también deberá brindarse a los familiares de las víctimas y a las entidades gubernamentales que lo requieran, de conformidad con las Leyes de Acceso a la Información federal y local.

VI. Sexta conclusión

El grupo de trabajo observa que los protocolos utilizados para investigar los delitos de feminicidio, violencia intrafamiliar, violación de mujeres y no localización de mujeres datan de marzo de 2014. No obstante, no han sido publicados en el Periódico Oficial. Asimismo, dichos protocolos no cuentan en su totalidad con una adecuada perspectiva de género, de conformidad con los parámetros establecidos en los estándares internacionales en la materia.

En consecuencia, se propone:

Adequar por especialistas y publicar en el Periódico Oficial, los protocolos de investigación sobre la no localización de mujeres y de los delitos de feminicidio, violencia intrafamiliar y violación de mujeres, para llevar a cabo la investigación, sanción y reparación integral de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y evitar la impunidad en la

comisión de estos ilícitos, tomando en consideración los instrumentos internacionales en la materia, así como los protocolos ya existentes, generados por organismos internacionales y nacionales, con base en una perspectiva de género.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la revisión de los protocolos por parte de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres; ii) la adopción y publicación de un acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, mediante el cual se adopten de manera formal los protocolos; iii) su publicación en el Periódico Oficial; iv) la difusión y circulación oficial entre las y los servidores públicos del estado de Guanajuato encargados de su aplicación, y v) la profesionalización de las y los servidores públicos para la aplicación de los mismos.

VII. Séptima conclusión

El grupo de trabajo observa que las fuerzas policiacas municipales y estatales no cuentan con protocolos o manuales de actuación que incorporen la perspectiva de género, de acuerdo a los parámetros establecidos en los estándares internacionales en la materia.

En consecuencia, se propone:

Generar protocolos de actuación especializados para los cuerpos de policía municipales y estatales, los cuales deben incorporar perspectiva de género, para la eficaz prevención y atención de casos de violencia contra las mujeres.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de los protocolos por parte de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres; ii) la adopción de los protocolos y su publicación en el Periódico Oficial; iii) su difusión y circulación oficial entre las y los servidores públicos del estado de Guanajuato encargados de su aplicación, y iv) la profesionalización de las y los servidores públicos para la aplicación de los mismos.

VIII. Octava conclusión

El grupo de trabajo observa que en los casos de violencia contra la mujer, no siempre se garantiza la reparación integral del daño en concordancia con el marco jurídico nacional e internacional bajo un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

En consecuencia, se propone:

Llevar a cabo todas las adecuaciones administrativas y normativas para cumplir cabalmente con lo establecido en *la Ley General de Víctimas, y la Ley General de Acceso*, a efecto de que la reparación del daño se realice de manera integral, bajo un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicador de cumplimiento: las adecuaciones administrativas y normativas realizadas por el gobierno del estado en materia de reparación del daño.

IX. Novena conclusión

El grupo de trabajo observa que los Centros Multidisciplinarios para la Atención Integral de la Violencia (Cemaiv) tienen presencia en todos los municipios y ofrecen servicios multidisciplinarios; sin embargo, los servicios ofrecidos a las mujeres en situación de violencia no son especializados.

En consecuencia, se propone:

Especializar y fortalecer la atención que brindan los Cemaiv a las mujeres en situación de violencia, atendiendo de manera integral estos casos mediante el trabajo coordinado con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, en concordancia con lo establecido en la Ley General de Acceso.

Asimismo, se propone continuar el proceso de creación de un Centro de Justicia para las Mujeres para la atención adecuada de la violencia contra las mujeres.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) las iniciativas de reformas al marco normativo de los Cemaiv; ii) la realización de un convenio de colaboración entre la PGJEG, los Cemaiv, la Secretaría de Salud del estado de Guanajuato, el IMUG y cualquier otra instancia pertinente; iii) propuestas de mejora de servicios de atención especializada a mujeres en situación de violencia en los Cemaiv y, iv) las acciones realizadas para continuar con el proceso de creación del Centro de Justicia para las Mujeres.

X. Décima conclusión

El grupo señala que no existen programas de atención y reeducación para hombres generadores de violencia.

En consecuencia, se propone:

Crear un programa de atención a hombres generadores de violencia para que sean atendidos con programas basados en perspectiva de género.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación del programa de atención y reeducación a hombres generadores de violencia contra las mujeres; ii) la generación de espacios físicos específicos para este fin de conformidad con la Ley General de Acceso y, iii) el establecimiento de criterios de evaluación de la efectividad del programa.

XI. Décima primera conclusión

El grupo observa que las campañas que ha realizado el estado de Guanajuato, si bien se reconocen como un esfuerzo importante, requieren de mayor difusión y permanencia, así como de perspectiva de género y promoción de los derechos humanos de las mujeres.

En consecuencia, se propone:

Generar campañas permanentes de alcance estatal con perspectiva de género, en las que se fortalezca la promoción de la prevención de la violencia de género y feminicida; haciendo alusión a la transformación de patrones culturales, al ciclo de la violencia, a los derechos humanos de las mujeres, a los tipos y modalidades de la violencia y a las conductas comprendidas en ellos. Asimismo, es necesario que dichas campañas muestren a la mujer como sujeta de derechos.

Finalmente, se propone asignar los recursos suficientes para la realización de las campañas antes descritas y para la evaluación de su impacto.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) los diseños de campañas con perspectiva de género, asesoradas por especialistas en la materia; ii) las evidencias de su difusión y, iii) la medición del impacto de las mismas.

XII. Décima segunda conclusión

De la información proporcionada por el estado de Guanajuato, el grupo de trabajo reconoce su pronunciamiento de “*cero tolerancia*” a la violencia contra las mujeres; sin embargo, advierte la necesidad de reforzar y evaluar el impacto y efectividad de las distintas medidas presentadas al respecto.

En consecuencia, se propone:

Asumir la responsabilidad tanto en el ámbito estatal como en los 46 municipios frente al problema de la violencia contra las mujeres. Reforzar todas las medidas necesarias para mandar el mensaje de “*cero tolerancia*” a la violencia perpetrada contra las mujeres, estableciendo un conjunto de acciones para que todas las autoridades estatales y municipales sean portadoras de dicho mensaje.

Difundir las sentencias con perspectiva de género dictadas por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, a efecto de promover el respeto a los derechos humanos de las mujeres y hacer públicas las sanciones a quienes los trasgreden.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) los pronunciamientos públicos por parte de los titulares de los Poderes del Estado y la convocatoria a los Titulares de los municipios, para pronunciarse respecto de la responsabilidad del estado en la violencia contra las mujeres; ii) los procesos de sanción a servidores públicos por actos u omisiones que vulneren los derechos humanos de las mujeres; iii) la difusión de la postura del estado frente a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres por

parte de las/os servidores públicos; iv) los estudios de impacto y efectividad de las medidas y, v) la difusión de las sentencias.

XIII. Décima tercera conclusión

El grupo de trabajo hace notar la imperiosa necesidad de reformar el Código Penal para el Estado de Guanajuato, con la finalidad de que la violencia contra las mujeres sea sancionada de acuerdo a su gravedad y con ello evitar la impunidad.

En consecuencia, se propone:

El grupo de trabajo considera necesario: i) realizar el cambio de denominación del delito de violencia intrafamiliar a violencia familiar, así como la denominación del delito de abusos eróticos sexuales al de abuso sexual; ii) revisar y, en su caso, adecuar las penalidades para los delitos sexuales y el de violencia intrafamiliar; iii) revisar y discutir si los delitos relacionados con violencia sexual y violencia intrafamiliar contra las mujeres por su impacto, deben ser perseguidos de oficio; iv) revisar la tipificación de delito de estupro; iv) establecer, con perspectiva de género, la reparación integral del daño en el tipo penal de feminicidio y demás delitos contra las mujeres; v) elevar la edad en el agravante del delito de violación establecida en el artículo 181 y, vi) derogar el artículo 219 de dicho ordenamiento.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicador de cumplimiento: la presentación de la iniciativa de reformas.

El presente informe fue votado por unanimidad. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del oficio AVGM/02/2014, de fecha 18 de junio de 2014, se abstuvo de pronunciarse respecto del informe en aras de preservar la autonomía de dicha Comisión.

Asimismo, las representantes de la Universidad de Guanajuato, Yessica Ivet Cienfuegos Martínez y Rosalba Vázquez Valenzuela, Cynthia Galicia Mendoza, representante de El Colegio de México A.C. y Alma Fabiola Flores Castillo, representante del Instituto de la Mujer Guanajuatense dieron a conocer al grupo de trabajo sus votos razonados, los cuales forman parte del presente informe.