Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Integrantes del Grupo de Trabajo que investiga y da seguimiento a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Jalisco.

En atención al Dictamen sobre la Implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo, conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Jalisco, remitido el día 26 de octubre del año en curso, vía correo electrónico, por la representante de CONAVIM ante el grupo, Lic. Edna Teresa Guzmán García.

La que suscribe, Dra. Martha Patricia Ortega Medellín, integrante de este Grupo de Trabajo como académica de la Universidad de Guadalajara, con fundamento en el artículo 36 Ter del *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, emito el presente **VOTO RAZONADO** en virtud de disentir sobre:

A) El procedimiento para emitir el dictamen, su contenido y sobre las bases para realizar la evaluación:

Sobre el procedimiento: Después de haber otorgado al Gobierno del Estado de Jalisco en febrero de 2018, una prórroga extraordinaria de tres meses para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en marzo del 2017 y 5 meses después de haber vencido ese plazo extraordinario final para la evaluación de cumplimiento, se llevó a cabo la reunión para debatir el Informe de cumplimiento del gobierno del Estado de Jalisco y elaborar el Dictamen para la declaración o no de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, el 17 de octubre del año en curso en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

En la reunión se expresaron algunas diferencias de valoración del cumplimiento y, ante la intención expresa de la CNDH de sugerir la declaración de la Alerta, se nos informó que el Grupo no realizaría una votación para recomendar o no la emisión de la Alerta, sino que la Secretaría de Gobernación tomaría la decisión en función de nuestra valoración del cumplimiento de los indicadores, acordamos entonces emitir votos razonados y que las observaciones realizadas al proyecto se enviarían a la Secretaría Técnica el 23 de octubre, para que la misma nos regresara el documento el 25 de octubre para últimas observaciones a incorporar.

Todo esto a pesar de lo establecido por el artículo 36 Ter, del Reglamento de la LGAMVLV, en su parte conducente, las decisiones del grupo de trabajo se tomarán por mayoría de voto de sus integrantes. En caso de empate, la persona coordinadora del grupo tendrá el voto de calidad. Las posiciones minoritarias deberán constar en un apartado del documento para conocimiento del público interesado.



Por su parte, el artículo 38 señala respecto a la evaluación del estado, una vez transcurridos los 6 meses señalados para el cumplimiento de recomendaciones, una vez recibida la información que presente el estado, el grupo de trabajo emitirá un dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que a través de la Comisión Nacional, determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas. La Comisión Nacional, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, notificará el dictamen del grupo de trabajo a que se refiere el párrafo anterior a la organización solicitante. En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, en términos del artículo 25 de la Ley, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen.

Sobre el contenido del dictamen: Se distribuyeron tareas concretas para abonar a la redacción del dictamen, básicamente intentaríamos incorporar lo encontrado en las visitas in situ y lo analizado en la reunión para, en caso de ser necesario, revalorar el estatus de los indicadores que cuantitativamente ya tenían una calificación. Sin embargo, este proceso no se ve reflejado en la redacción final del dictamen que se nos hizo llegar el 29 de octubre del año en curso. Tampoco se incluyó el apartado de conclusiones en el mismo dictamen.

Sobre las bases para realizar la evaluación: Se espera que se consideren los avances gubernamentales que se presentaron después del vencimiento del plazo para evaluarlas, aún cuando se contó con amplísimo tiempo para cumplirlas. En algunos casos, aún cuando en la redacción se describe el incumplimiento de la recomendación, se califica como cumplido. En otros casos, aun cuando el indicador se considera cumplido, el resultado no ha significado una disminución de la violencia contra las mujeres, ni siquiera mejores investigaciones o implementación de mejoras evidenciadas como impostergables en los diagnósticos realizados. Finalmente, en el dictamen se valoran por igual todos los indicadores, aún cuando hay algunos que al no cumplirse, perpetúan la situación de injusticia, violencia institucional y discriminación que vivimos las mujeres en Jalisco.

B) Con la valoración del cumplimiento de las recomendaciones al Gobierno del Estado de Jalisco.

1. Con respecto a las recomendaciones del diagnóstico de deficiencias en las diligencias, así como de procedimientos faltantes en los casos de muertes violentas de mujeres, nos remiten a la magnitud del problema: "De acuerdo a la revisión para este diagnóstico, se observó que existen problemas estructurales relacionados con el sistema de justicia que tienen un impacto negativo en la investigación y el enjuiciamiento de los casos, entre ellos la falta de Agencias Especializadas en Feminicidio en todo el Estado, la falta de equipo y herramientas adecuados y de recursos humanos, perjudicando aún más en el desempeño

Michaele

de las investigaciones. Asimismo, es la falta de coordinación entre los operadores o administradores de justicia -Ministerio Público, Policía Municipal, Policía Investigadora y Peritos- para la debida investigación de los hechos con perspectiva de género, afectando con ello el acceso a la justicia." (P.p.140) En este sentido, al contar con el resultado del diagnóstico, lo que falta es la implementación de las recomendaciones del mismo, por lo que debe considerase el indicador **no cumplido**.

Otra medida fue el plan de trabajo de la unidad de análisis y contexto que no contiene la metodología de estudio solicitada, las metas, líneas de acción e indicadores, lo fundamental para su operación, además no cuenta actualmente no cuenta con titular. El objetivo general y el específico no son claros al señalar su relación con la violencia extrema contra las mujeres, en específico el feminicidio y las desapariciones de estas. Por lo anterior debe considerarse que el presente indicador está: **no cumplido**

No contar con el personal adecuado para investigar con perspectiva de género la investigación de las muertes violencias de las mujeres, resulta por si solo un indicador alarmante, que al haber sido detectado antes, fundó la solicitud de declaración de la Alerta de Violencia contra las Mujeres; al calificarse como **no cumplido**, se fortalece la solicitud mencionada.

Formalmente el proceso de capacitación sobre el nuevo protocolo de feminicidio se cumplió, sin embargo, de acuerdo a lo reportado por las capacitadoras, no podríamos considerar que el personal que interviene directamente en casos de feminicidios u homicidios dolosos de mujer, están en posibilidades de implementar el protocolo, esto quiere decir que no se logra el objetivo de implementación por no contar con personal MINIMO CAPACITADO con el que sea posible llevarlo adelante, debería calificarse como parcialmente cumplido.

Al ser el feminicidio lo que motiva la solicitud de Alerta, estos indicadores deberían considerarse preponderantemente para decretarse el mecanismo.

2. Sobre el Protocolo Alba: Las visitas in situ y los informes de capacitación constatan que "no se han realizado los cambios administrativos (convenios, protocolos, circulares) correspondientes, ni las reformas correspondientes (ampliar catálogo de servicios y contratación de personal especializado, creación y acceso a plataformas y dispositivos), para el correcto funcionamiento del protocolo. Por ejemplo: los convenios con aeropuertos y terminales de autobuses, y la contratación de personal especializado en peritajes en video, voz y analista de redes para geolocalización en tiempo real, y mediante sabanas de llamadas, por solo mencionar algunas".

Si bien "el personal que asistió a los talleres de Protocolo Alba manifestó entusiasmo y mucha disciplina en los talleres prácticos, solamente asistió UN funcionario de Protocolo Alba, pero no la coordinación estatal, y no asistió el enlace estatal de Alerta Amber a ninguna de las dos capacitaciones".

Al igual que en el caso del protocolo de feminicidio, sin desconocer que hay un avance al contar con un protocolo validado por organizaciones y personas expertas en el tema, consideramos que no se logra el PROCESO DE VALIDACIÓN, objetivo de implementación al no contar aun con titular del mismo y al no concretar los pasos para operarlo tal como se

Muhaffer

indica en el papel, obviamente la ausencia en la capacitación del personal más importante en el momento de la operación indica que estamos lejos de que esto se convierta en un logro del que ya no sea posible retroceder, por lo que cualitativamente deberemos considerar estos indicadores como **no cumplidos.**

3. Sobre la adecuada implementación del Programa ILE: Este indicador debe considerarse parcialmente cumplido (se cumple pero no se logra el objetivo), pues la SSJ cumplió formalmente con las entrega del listado pero en los hospitales regionales se encontraron situaciones que no garantizan la implementación del Programa, esto es: las personas titulares del programa son difíciles de ubicar hasta físicamente, en algunos casos desconocían ser titulares del programa, en otros desconocen el programa y lo que les implica, en todos los casos la única ruta es canalizar a Guadalajara a las usuarias y en todos los casos negaron haber tenido conocimiento de casos de causal violación. En varios casos suponen que deben solicitar la intervención del MP y desconocen que no existe temporalidad para acceder al procedimiento de interrupción por causal violación, incluso se describieron casos en los que se violaron los derechos de usuarias menores de edad con discapacidad y con embarazos producto de violación, al obligarles a continuar con esos embarazos.

Respecto al indicador 3.3, se brinda el listado de medicamento para cuatro hospitales regionales y tres hospitales generales, sin embargo no se señala las razones por las cuales no se distribuyen dichos medicamentos en los hospitales regionales restantes, o bien cómo se garantizará el programa en los mismos. Lo anterior resulta importante ya que el indicador claramente señala conocer la distribución del medicamento para los hospitales regionales faltando más de la mitad por reportar. En este sentido se considera que el presente indicador está parcialmente cumplido (se cumple pero no se logra el objetivo).

El 3.4 está **no cumplido** y el 3.5 debe pasar a **no cumplido** dado que el documento entregado pone en evidencia que no se sigue lo establecido en el Programa Estatal de Interrupción Legal del Embarazo, en cuanto a optar entre:

a) Interrupción con Medicamento: si se usó el esquema de Mifepristona y Misoprostol (pág 43 del Programa) o b) Interrupción Quirúrgica: AMEU o LIU, aún cuando en estas se utilice Mifepristona o Misoprostol para la preparación cervical (págs 44 y 45 del Programa).

El índice de embarazo en niñas y en adolescentes es muy alto en Jalisco. Es sabido que existen en el estado lugares administrados por religiosas católicas donde se alberga a las niñas y adolescentes para impedirles acceder un servicio de interrupción legal del embarazo, esto después de haber acudido a la procuraduría de la infancia a denunciar violencia sexual. Dicha instancia tiene la obligación de proceder de acuerdo al Programa ILE y a la NOM 046 y no lo ha hecho. Esto constituye graves violaciones a los derechos de las niñas y las adolescentes. No haber logrado el mínimo cumplimiento de las recomendaciones hechas por el grupo en este aspecto amerita la declaratoria urgente de la Alerta de Violencia de Género.

El funcionariado de Ciudad Niñez requiere capacitación, pues no se está haciendo del conocimiento de las víctimas su derecho a interrumpir un embarazo por violación. Por otro lado en el "Centro Modelo de Atención del Embarazo Infantil y Adolescente: El Refugio" la

GMHJOHEN

religiosa a cargo enfrenta serios problemas con el comportamiento de las niñas y adolescentes embarazadas por violencia sexual que se encuentran albergadas ahí, pues algunas de ellas ante la cercanía del parto, se generan lesiones golpeándose la cabeza contra la pared y otras violentan a los bebés recién nacidos.

Las autoridades saben que la religiosa detecta la "hipersexualización" de las chicas, situación que enfrenta administrándoles medicamento o autorizándoles la masturbación, pero desconocen cómo realiza esa detección, la medicación o como constata el cumplimiento de la masturbación.

Obviamente es indispensable dar un seguimiento puntual a lo que reportan las funcionarias que sucede en "El Refugio". Así mismo, se debe capacitar a las funcionarias que tienen contacto con las niñas y adolescentes víctimas de violación para asegurar que los procesos de consejería se mantienen en los estándares establecidos en el Programa Estatal de Interrupción Legal del Embarazo y que las usuarias logran acceder a la ILE si esa es su decisión.

El procedimiento para declararse objetor de conciencia está parcialmente cumplido (cumplido formalmente por la SSJ), pues al ser la "objeción de conciencia" la principal barrera para que las víctimas de violencia sexual accedan a su derecho a interrumpir el embarazo, la institución debería garantizar que el personal médico cuenta con un procedimiento claro, que le brinda certeza jurídica para realizar los procedimientos descritos en el Programa ILE.

La campaña de difusión pretende lograr que no sea el desconocimiento de las causales legales para interrumpir un embarazo, el motivo por el que las usuarias no soliciten estos servicios. Es por ello la campaña debería ser amplia y permanente. Así mismo, debería brindar la posibilidad de correlacionar su implementación con los servicios brindados y su eventual incremento. Obviamente 4 carteles y 8 dípticos a cada centro de salud, son insuficientes, principalmente si consideramos que las víctimas de violencia sexual establecen un primer contacto institucional en escuelas, DIF, agencias de MP, etc. antes de la SSJ. En este sentido, se considera que los presentes indicadores se encuentran sólo parcialmente cumplidos.

Los indicadores relacionados con crear la unidad de atención a niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia sexual, tenían la intención de brindar acompañamiento a las usuarias de la Unidad de Atención a Violencia del Zoquipan a fin de hacer más sencillo su recorrido institucional. En vez de eso, el equipo se incorporó a las tareas cotidianas y fue "absorbido" por la demanda de servicios. La SSJ debe ampliar los servicios de atención a víctimas de violencia sexual (médico, jurídico, psicológico y de trabajo social) en cantidad de personal, a ambos turnos y en fines de semana. Ambos indicadores deben considerarse como **no cumplidos**.

El indicador referente a la capacitación del personal de la secretaría de salud, debe considerarse **no cumplido**, debido al retraso injustificado de la SSJ en la implementación de la capacitación (esta "respuesta" de SSJ fue una constante en todo el proceso de Alerta). A la fecha de elaboración del dictamen aun quedan pendientes de capacitar a las Regiones Sanitarias I, V, VI, VII, IX y X. Estas acciones se están realizando fuera de las fechas límite de la evaluación de cumplimiento del gobierno de Jalisco.

Mohaden

Además se ha detectado que el personal que atiende a las víctimas de violencia sexual no cuenta con las competencias profesionales para asegurar que los procesos de consejería se mantengan en los estándares establecidos en el Programa ILE y que las usuarias logren acceder a la ILE si esa es su decisión, sin ser revictimizadas o criminalizadas. Del personal que acude a la capacitación sólo un pequeño porcentaje es quien está asignado al Programa de ILE. Las resistencias del personal generan violación a los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual, por lo que el programa de capacitación debe ser general y permanente.

4. La creación y operación del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia en Contra de las Mujeres es indispensable para la definición de una política pública estatal y municipal eficiente. Esta base de datos debe ser única, integrada y actualizada; debe contener todos los datos relacionados con casos de violencia contra las mujeres (tanto de víctimas como de agresores) y ser alimentada con la información de todas las instancias —estatales y municipales— involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Las organizaciones de la sociedad civil e instituciones privadas que atiendan a mujeres víctimas de violencia, también deben alimentar este banco de datos. Obviamente se debe garantizar la protección de datos personales y el acceso a la información pública. Los datos sistematizados deberán alimentar al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim), creado por mandato de la Ley General de Acceso.

El incumplimiento de este indicador es grave por lo que implica: que las instituciones no registren datos, no sistematicen o hagan cruces de esos datos y no brinden información básica para la prevención. Debido a esto se considera indispensable decretar la AVGM.

- 5. Hablar de difusión institucional de derechos y ante los alarmantes sucesos del Estado de Jalisco, las campañas debieran realizarse sobre feminicidio y desaparición forzada.
- 6. Sobre las órdenes de protección. La valoración general de esta recomendación debe ser no cumplida debido a lo siguiente: La solicitud de alerta fue realizada para 10 municipios del estado debido a sus altos índices de violencia contra las mujeres, sin embargo el diagnóstico sólo presenta resultados de los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tonalá. No sabemos qué sucedió en el tema en los siete municipios restantes.

La evaluación del riesgo, que es un paso fundamental sin el cual se dificulta avanzar en la evaluación de la idoneidad, eficacia y eficiencia de las órdenes de protección, sigue siendo una tarea pendiente.

De acuerdo al diagnóstico elaborado, el desconocimiento y falta de capacitación siguen apareciendo como factores que inciden de manera perniciosa en la adecuada implementación de las órdenes de protección.

Después del diagnóstico y aun habiendo contado con suficiente tiempo para hacerlo, las autoridades no han respondido ni atendido las siguientes preguntas:

a) ¿Quién tiene la autoridad para determinar que las Órdenes de Protección deben emitirse desde la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia?

Merallo

b) ¿Qué autoridad podría hacer posible la coordinación interinstitucional y entre distintos niveles de gobierno, para asegurar la atención integral que supone la orden de protección? c) ¿A qué instancia corresponde garantizar que todos los cuerpos policiacos municipales cuenten con los pre-requisitos para comprender el sentido de las órdenes de protección? mismos que la Dra. Suárez reporta ausentes en los 3 municipios diagnosticados.

Las deficiencias en la emisión de las órdenes de protección fundamenta la declaratoria de AVGM

7. Sobre el fortalecimiento del IJCF. Obviamente coincido con la calificación de no cumplido que se le da a estos indicadores, pero es necesario resaltar que este reconocimiento es muy grave e impacta la valoración general de los avances del Estado, pues el deficiente funcionamiento del IJCF se convierte en un dique insalvable en la búsqueda de justicia para las (y los) jaliscienses. Prácticamente debido a este incumplimiento, tendría que considerase urgente la declaración de la alerta de violencia contra las mujeres.

En conclusión, es necesario señalar que en el estado de Jalisco persiste el contexto de violencia feminicida que motivó la solicitud de declaratoria de Alerta de Género, pues de acuerdo a la información de la Fiscalía General del Estado, de enero a agosto de 2018 se presentaron 817 denuncias por desaparición de mujeres y niñas, de las cuales 613 fueron localizadas con vida y 17 sin vida, y 187 mujeres continúan desaparecidas. Respecto a la situación de feminicidios en el estado, la información de la misma instancia, revela que de enero a agosto de 2018 se cometieron 129 asesinatos de mujeres, de los cuales 107 son investigados como homicidios dolosos y 22 como feminicidios. Resalta la reciente identificación de fosas clandestinas en donde se encontraron cuerpos de mujeres descuartizados, los cuales no han sido identificados y cuyas muertes no han sido investigadas como feminicidios, pues se vincularon de inicio y sin mayor investigación al crimen organizado.

Es necesario evidenciar la grave situación que existe en el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses en donde se pudo constatar, mediante visitas in situ, que diario ingresan al menos 20 cuerpos de personas asesinadas, muchos de los cuales son de mujeres no identificadas. No olvidar la reciente noticia del hallazgo de dos contenedores con cientos de cuerpos de personas asesinadas, que ante la insuficiencia de espacio en el Instituto, no había podido ser conservados y cuyas identidades, además, se desconocían.

Si bien la solicitud de declaratoria de alerta de Género y las recomendaciones establecidas por el grupo de trabajo en su informe, posibilitaron el que se avanzara en la realización de algunas acciones, la realidad es que ante el incumplimiento total o parcial de las medidas, persiste un contexto grave de violencia feminicida que justifica y amerita la declaratoria formal de la Alerta de Género para el estado. Es decir, los avances documentados resultaron insuficientes para poder revertir la violencia que persiste en el estado. Cabe resaltar, que de las acciones parcialmente cumplidas, en su mayoría se encuentran en

Chichael Co.

proceso de implementación, lo que no garantiza que de no declararse la alerta, puedan cumplir con su objetivo.

Es necesario insistir, que de no tomarse las acciones necesarias para declarar formalmente la Alerta, en cumplimiento a los objetivos del mecanismo de protección, la consecuencia será que la situación de violencia feminicida se agrave en el estado, pasando a ser responsabilidad de la autoridad federal al no decretar la alerta.

Finalizo, en el estado de Jalisco existen condiciones que evidencian la necesidad de **declarar de manera urgente** la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

Atentamente

Dra. Martha Patricia Ortega Medellín Académica de la Universidad de Guadalajara