

## COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

### SÍNTESIS Oficial de la Recomendación General 40/2019 Sobre la violencia feminicida y el Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia en México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Síntesis Oficial:** El segundo párrafo del artículo 44 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional refiere que una vez aprobadas las Recomendaciones Generales, “se autoriza su emisión y se publicará una síntesis de la recomendación general en el Diario Oficial de la Federación, y el texto íntegro en la Gaceta y en la página web de la Comisión Nacional”.

#### RECOMENDACIÓN GENERAL 40/2019

#### SOBRE LA VIOLENCIA FEMINICIDA Y EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN MÉXICO.

SEÑORA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

SEÑORAS Y SEÑORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

SEÑORA GOBERNADORA Y SEÑORES GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

SEÑORAS Y SEÑORES TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE SALUD FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

SEÑORAS Y SEÑORES TITULARES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIUDADANA FEDERAL Y HOMÓLOGAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

SEÑORAS Y SEÑORES INTEGRANTES DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

SEÑORAS Y SEÑORES FISCALES GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVA Y SEÑOR FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA.

#### Distinguidas(os) señoras(es):

Esta Recomendación General tiene como objetivo, exponer la situación actual de la violencia feminicida que viven las mujeres en México; así como contribuir en la garantía de los derechos a una vida libre de violencia y de acceso a la justicia, proponiendo acciones para el fortalecimiento de mecanismos y dispositivos legales para que estos se implementen mediante propuestas de políticas públicas de manera efectiva, con perspectiva de género y de derechos humanos.

#### I. ANTECEDENTES.

##### A. Concepto y elementos de feminicidio.

El término feminicidio, se usó por primera vez en 1976, conceptualizándolo de la siguiente manera: “[...] *el asesinato de mujeres por hombres por ser mujeres*”<sup>1</sup>. Posteriormente ese concepto se amplió para quedar como “[...] *el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres*”<sup>2</sup>, y también se ha conceptualizado como “[...] *el asesinato misógino de mujeres por hombres*”<sup>3</sup>, esta última definición según las autoras pretende eliminar las connotaciones ambiguas que se presentan en la calificación de homicidio y asesinato.

Lagarde señala que “[P]ara que se dé el feminicidio concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Sucede, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin. Por eso el feminicidio es un crimen de Estado”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Rusell, Diana E.H. “Definición de feminicidio y conceptos relacionados”, en *Feminicidio, justicia y derecho*. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México 2005; p.137.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Ibid. P. 156.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) reconoce en su artículo 21 a la violencia feminicida como “[...] *la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres*”.<sup>5</sup>

El feminicidio se encuentra tipificado en el artículo 325 del Código Penal Federal de la siguiente forma “[C]omete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. *La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;*
- II. *A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;*
- III. *Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;*
- IV. *Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;*
- V. *Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;*
- VI. *La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;*
- VII. *El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.*

*Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.*

*En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.*

*Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.<sup>6</sup>*

## **B. Contexto en México.**

Los resultados de la ENDIREH 2016<sup>7</sup>, muestran que en México, el 66.1% de las mujeres de 15 años y más han enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor alguna vez en su vida.

En lo que concierne a aquellas con pareja, la prevalencia asciende al 43.9%. Así mismo el 34.3% de las mujeres señaló haber sido víctima de violencia sexual en espacios públicos o comunitarios.

En lo que respecta a delitos perpetrados contra niñas y adolescentes en el periodo de 2015 a 2018, el estudio *Violencia y feminicidio de niñas y adolescentes en México*, elaborado por ONU Mujeres, recupera datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y señala que, dentro del periodo referido, se registraron 194 feminicidios de niñas y adolescentes, 3,044 casos de corrupción de menores, 671 homicidios dolosos, 12,545 lesiones dolosas, 201 casos de tráfico de menores y 427 casos de trata de personas.<sup>8</sup>

## **II. SITUACIÓN JURÍDICA Y FUNDAMENTACIÓN LEGAL.**

Esta Comisión Nacional exhibe, a continuación, el reconocimiento formal que guarda el derecho de las mujeres y las niñas a vivir una vida libre de violencia por parte en los sistemas de protección de los derechos humanos, tanto el sistema universal como el interamericano. También se muestra el reconocimiento que se hace de este derecho en el entramado jurídico mexicano.

<sup>5</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a Una vida Libre de Violencia.

<sup>6</sup> Código Penal Federal.

<sup>7</sup> INEGI, “Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016”, Boletín de prensa Núm. 379/17, México, 2017, P. 1.

<sup>8</sup> ONU Mujeres, “Violencia y Feminicidio de niñas y adolescentes en México”, ONU Mujeres, México, 2018, p. 47.

### **A. Derecho a una vida libre de violencia en el Sistema Universal de los Derechos Humanos.**

El 18 de diciembre de 1979 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la “*Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*”<sup>9</sup> CEDAW por sus siglas en inglés, que establece la garantía de igualdad a las mujeres y propone eliminar todo tipo de prácticas discriminatorias contra ellas. Además, estableció un Comité de Expertas que revisa los informes emitidos por los Estados con relación a los avances en el tema y emite recomendaciones, lo que da a este instrumento un carácter jurídicamente vinculante. Adicionalmente, se encuentran las recomendaciones que sobre el tema de violencia contra las mujeres ha hecho el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitió las Recomendaciones generales 12, 19 y 35. La primera insta a los Estados a que incorporen en sus informes al Comité datos estadísticos sobre la frecuencia, tipos y perfil de las mujeres víctimas de la violencia; información sobre la legislación existente y los servicios de atención, como de las medidas que adoptaban al respecto<sup>10</sup>. En cuanto a la segunda recomendación (general 19), por una parte, en el numeral 9 reconoce que la discriminación no sólo se limita a los actos cometidos por el Estado o sus representantes, sino que también éste será responsable por actos privados, perpetuados por personas, organizaciones o empresas<sup>11</sup>; por otro lado, en dicha Recomendación en el numeral 6 se amplió la definición de discriminación contra la mujer contemplando la violencia como una causa y manifestación de ésta. La tercera es una actualización de la recomendación 19, sobre la violencia de género contra la mujer<sup>12</sup>.

En 2013 la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (CSW), dedicó su sesión anual 57 en 2012 al Tema prioritario: *la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas*, en la resolución adoptada se generan una serie de compromisos de los Estados parte para garantizar una Vida libre de violencia para las mujeres<sup>13</sup>, incluyendo el feminicidio.

### **B. Derecho a una vida libre de violencia en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.**

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentra la Convención de Belém Do Pará, emitida el 9 de junio de 1994, en ella se define la violencia contra las mujeres y detalla los tipos, ámbitos de ocurrencia y medidas para eliminarla<sup>14</sup>. Esta Convención implica un compromiso de los estados y estableció por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa con este fenómeno.

Esta convención en su Artículo 1 define la Violencia como: “[d]ebe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

### **C. Violencia feminicida en el orden jurídico mexicano**

En este marco internacional de protección de los derechos de las mujeres, el Estado mexicano se ha comprometido a reconocer su goce, ejercicio y protección, siendo así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 reconoce, los derechos humanos con base en el control de convencionalidad y el principio *pro persona* lo que abre la puerta al reconocimiento de las normas del derecho internacional de los derechos humanos que garantizan a las mujeres una vida libre de violencia.

El compromiso adoptado por el Estado Mexicano tuvo como resultado la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, que establece las bases de coordinación entre la federación y las entidades federativas para erradicar la violencia, atenderla, sancionarla y prevenirla. Los principios rectores que deben de ser observados al momento de diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres mexicanas a una vida libre de violencia son: 1) La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; 2) El respeto a la dignidad humana de las mujeres; 3) La no discriminación, y 4) La libertad de las mujeres. A nivel local, las 32 entidades han tipificado este delito en sus ordenamientos, el

<sup>9</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW.

<sup>10</sup> Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 12. La violencia contra la mujer*, octavo período de sesiones, 1989.

<sup>11</sup> Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 19. La violencia contra la mujer*, onceavo período de sesiones, 1992.

<sup>12</sup> ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General Nº 35 sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general Nº 19*, 26 Julio 2017, CEDAW/C/GC/35.

<sup>13</sup> CSW, ONU, *Conclusiones Convenidas finales*, 57 período de sesiones, 2013.

<sup>14</sup> Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Ciudad de Belem do Para, Brasil, 9 de junio, 1994.

primer estado fue Guerrero que lo hizo el 21 de diciembre de 2010 y el último en hacerlo fue Chihuahua el 28 de octubre de 2017, que anteriormente establecía como una agravante para el delito de homicidio.

El proceso de paulatina tipificación del feminicidio en las entidades federativas ha llevado a que cada entidad le defina de manera distinta y establezcan diferentes elementos objetivos, además de que las sanciones que se han instaurado también difieren entre sí.

La importancia de que el delito de feminicidio sea homogéneo en su redacción y sentencias en todo el país, radica en la necesidad de que los criterios sean iguales y sin discrepancias para con ello catalogar la misma conducta y sancionarla en los mismos términos, y así reconocer con el mismo valor la vida de las mujeres. A su vez, esto permite igualar procesos y sanciones para las personas culpables.

### **III. OBSERVACIONES.**

En este apartado la Comisión Nacional analizará la violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia a partir de los siguientes aspectos: 1) Violencia feminicida en México, 2) Violencia feminicida contra niñas y adolescentes, 3) La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 4) Presupuestos Públicos para la atención a la Violencia, 5) Refugios para mujeres víctimas de violencia, y 6) acceso a la justicia para las mujeres.

#### **A. La violencia feminicida en México.**

A la fecha, no existe un mecanismo que registre de manera homogénea el número de feminicidios en México. En este sentido, se cuenta con distintas fuentes de información que, utilizando diferentes metodologías, brindan información sobre esta problemática. No obstante a lo anterior, si bien las fuentes de información para dimensionar la violencia feminicida en el país difieren en su metodología de medición, en todos los casos, se coincide en un aumento en el número de asesinatos de mujeres.

Se utilizan distintas metodologías para dimensionar el número de asesinatos de mujeres en México, todas las fuentes, incluida la investigación de esta Comisión Nacional, son coincidentes en el aumento de las cifras, dando como resultado que, en 2019, diariamente son asesinadas casi 10 mujeres en el país.

Si se suman los 638 presuntos delitos de feminicidio registrados de enero al mes de agosto de 2019 por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con los 1,843 registros de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso, para el mismo periodo y por la misma fuente, se tiene como resultado que en los primeros 8 meses de 2019, han sido asesinadas 2,481 mujeres; es decir, 310 al mes, que suman en promedio 10 mujeres asesinadas al día en 2019. B. Violencia feminicida contra niñas y adolescentes.

#### **B. Violencia feminicida contra niñas y adolescentes.**

Esta Comisión Nacional observa con preocupación los altos índices de feminicidios y violencia feminicida de las que son víctimas, directas e indirectas, niñas y adolescentes menores de 18 años.

Con relación a los asesinatos de niñas y adolescentes, el Diagnóstico de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida elaborado por esta Comisión Nacional señala, a partir de la información provista por las instituciones de procuración de justicia, el 11.53% fueron niñas y adolescentes (menores de 18 años). Es decir, de 10 homicidios dolosos, por lo menos en un caso, se trataba de una niña o adolescente.<sup>15</sup>

Es prioritario que el Estado Mexicano ponga en marcha acciones para hacer frente a la situación de trata y desapariciones de niñas y adolescentes. Al respecto, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), ha señalado la gravedad de la situación, indicando que de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a junio del presente año, se registran a nivel nacional 3,320 víctimas de trata, de las cuales, 805, es decir, una cuarta parte, corresponde a niñas, niños y adolescentes, de los cuales, en 7 de cada 10 casos, la víctima es una niña o mujer adolescente.<sup>16</sup>

En cuanto a la violencia sexual, las niñas y jóvenes víctimas de violaciones, deben tener acceso inmediato a la anticoncepción de emergencia y al aborto legal, como lo marca la NOM 046, sin embargo este servicio no siempre se les ofrece o proporciona, generando así una re victimización para las niñas y mujeres y violentando sus derechos a la seguridad jurídica, a la salud, a la procuración de justicia y a la protección del

<sup>15</sup> CNDH y UAM-I. "Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida, 2016". P. 231.

<sup>16</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, "Boletín. #REDIM: El Estado Mexicano continúa siendo negligente frente a la investigación y persecución contra la trata de niños, niñas y adolescentes" Núm. 15/2019, 30 de julio de 2019. Disponible en [http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=183&id\\_opcion=73](http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=183&id_opcion=73)

interés superior de la infancia, tal como lo ha señalado esta Comisión Nacional en la Recomendación 49/2018.<sup>17</sup>

### **C. Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.**

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define al mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en su artículo 22 como 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”.

En este sentido 9 entidades de la República contemplan en sus leyes locales procedimientos similares a la Alerta de Violencia de Género. De éstos, destacan aquellos en que el Ejecutivo estatal, a través de la persona titular de la Secretaría General de Gobierno, puede declarar una Alerta en un territorio determinado, siendo estas: Baja California Sur, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Los procedimientos de Alerta de Violencia de Género representan un mecanismo de actuación, único en el mundo, a través del cual las autoridades públicas buscan hacer efectivo, de manera puntual y emergente, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente a las violaciones más graves a este derecho: los feminicidios y la violencia feminicida.

Al 15 de octubre de 2019, en el país se han solicitado 34 procedimientos de Alerta de Violencia de Género en 28 Estados de la República, de los cuales, 20 han resultado en Declaratorias de Alerta de Género. La última Alerta, fue declarada el 20 de septiembre de 2019 y corresponde al Estado de México por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, siendo la primera AVGM declarada por esta modalidad. Por otra parte, en 10 entidades, no fue declarada la Alerta de Violencia de Género. Asimismo, 4 Entidades se encuentran en alguna fase del procedimiento.

Si bien la Comisión Nacional ha reconocido las acciones y aspectos positivos del procedimiento de Alerta de Violencia de Género, con base en las cifras expuestas, no se observan cambios sustanciales en el contexto de violencia feminicida de las entidades con Declaratoria, sobre todo en Estados que llevan 4 años con la Alerta (Estado de México, Morelos) o en aquellas entidades que cuentan con dos Alertas declaradas (Veracruz –por violencia feminicida y por agravio comparado- y Estado de México –por violencia feminicida y por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres).

Por otra parte, para los casos de las entidades en que la SEGOB resolvió no declarar la Alerta de Violencia de Género, la LGAMVLV y su Reglamento, no prevén mecanismos de seguimiento a las acciones que quedaron pendientes de cumplir. Si bien las resoluciones de no Declaratoria emitidas por SEGOB, señalan que la CONAVIM será responsable de este seguimiento, no existe claridad en los criterios utilizados para dicha tarea.

Atendiendo esta situación, esta Comisión Nacional elaboró en 2017 el *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*.<sup>18</sup> Uno de los objetivos de este documento, fue el de aportar elementos enmarcados en distintas propuestas, para contribuir al fortalecimiento del mecanismo; estas propuestas fueron resultado de la experiencia de este Organismo Nacional como integrante de los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género.

En términos generales, las propuestas de dicho Diagnóstico consistieron en fortalecer el mecanismo Alerta de Violencia de Género, a través de la modificación a la normatividad que las regula.

Sobre algunos temas que no están reglamentados la CNDH propone:

1. Contar con criterios y plazos para atender la fase de Declaratoria de la AVGM, en tanto que actualmente sólo se menciona, pero no se establecen acciones ni rangos de periodicidad en específico.

<sup>17</sup> CNDH, Recomendación 49/2018, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, protección de la salud, acceso a la justicia en su modalidad de procuración, y al interés superior de la niñez en agravio de V, en San Luis Potosí. Párr. 73 a 79.

<sup>18</sup> CNDH, “*Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 2017*”.

2. La participación de los gobiernos municipales debe de quedar expresamente reglamentada, para coadyuvar a que se convoque a los actores clave con mayor facilidad.
3. Una vez que se entregue el Informe al Grupo de trabajo y el Gobierno acepte las recomendaciones, se deberá realizar una capacitación sobre la AVGM.
4. Que las organizaciones participen en todo el procedimiento de la AVGM, pero únicamente con voz, del mismo modo que los organismos públicos defensores de derechos humanos de las entidades federativas.
5. Que se incentive a que más académicos y académicas participen en los grupos de trabajo, por lo que se recomienda que la convocatoria se amplíe y que quien participe tenga incentivos académicos.
6. Que se establezca en el reglamento que se pueden ampliar los municipios por los que originalmente se solicita la alerta, cuando el grupo así lo considere necesario.
7. Que se establezca que, no obstante, la emisión de la declaratoria por parte de la Secretaría de Gobernación, el Gobierno del estado deberá de seguir implementando las acciones que se le encomendaron en el Informe del Grupo de trabajo.

Dada su experiencia esta Comisión Nacional ha concluido que los procedimientos de Alerta de Violencia de Género han resultado herramientas útiles para la ejecución de acciones cuyo objetivo es garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, a la vez que han colocado el tema de la violencia feminicida en la agenda pública de los gobiernos estatales y municipales; hechos que probablemente, no se hubieran suscitado sin la intervención de un procedimiento Alerta de Violencia de Género. Sin embargo, también ha señalado que la alerta ayuda, pero no puede constituirse como la única estrategia para erradicar la violencia contra las mujeres; por el contrario, se requiere la implementación integral de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como estrategias de combate a la impunidad y el silencio que rodean a los feminicidios.

Con base en lo señalado, y con miras a realizar una revisión del procedimiento de Alerta de Violencia de Género y sus implicaciones, se distinguen cinco ejes que, desde el punto de vista de esta Comisión Nacional, requieren replantearse y reforzarse:

- Sobre las características del procedimiento previstas en la LGAMVLV y el respectivo reglamento.
- Sobre la metodología.
- Sobre los actores involucrados.
- Sobre los gobiernos estatales para llevar a cabo las acciones derivadas del procedimiento de Alerta de Violencia de Género.
- Sobre el presupuesto. Cada apartado se desarrolla en extenso en el diagnóstico elaborado por esta Comisión.

Esta Comisión Nacional considera que prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia feminicida, requiere, mínimamente, la implementación integral de los instrumentos y mecanismos que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla, los cuales son: el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y las Órdenes de Protección; ello, con la intervención coordinada de los 3 poderes y órdenes de gobierno.

#### **D. Presupuestos públicos para atención a la violencia.**

La CEDAW obliga a los Estados parte a formular medidas e iniciativas públicas, en todos los ámbitos y niveles de gobierno, encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad de género en los hechos

Los recursos financieros para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres se encuentran, fundamentalmente, en el ámbito del presupuesto federal. Concretamente identificadas en el Anexo 13, Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Los montos asignados a este se han incrementado anualmente pasando de un monto total de \$2,428 mdp en el año 2006 a \$25,898.5 mdp en el 2016. En 2017 dicho presupuesto se incrementó a 27,424 mdp, en 2018 fueron 28,000 mdp y en el presupuesto de este año (2019) el Anexo contó con una asignación de 63,209 mdp.

En mayo de 2014, el Secretario de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza mencionó cifras del Banco Interamericano de Desarrollo en las que se encontró que “[...] *los costos de la violencia*

contra las mujeres están cerca al 2% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de América Latina y el Caribe, y sin embargo los países de la región sólo invierten entre 0.01 % y 0.1 % del (PIB) en programas para prevenir, atender y sancionar esta violencia".<sup>19</sup>

#### **E. Refugios para mujeres víctimas de violencia.**

La NOM-046-SSA2-2005, refiere que un refugio es un espacio temporal multidisciplinario y seguro para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia familiar o sexual, que facilita a las personas usuarias la recuperación de su autonomía y definir su plan de vida libre de violencia, que ofrece servicios de protección y atención con un enfoque sistémico integral y con perspectiva de género. El domicilio no es del dominio público.

En el *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*, elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación del año 2015<sup>20</sup>, se muestra que estos refugios cuentan básicamente con cuatro fuentes de financiamiento federal para su operación: INMUJERES, Programa Pro Igualdad; Secretaría de Salud, CNEGSR, PAIMEF, y SEDESOL, Programa de Coinversión Social. La mayoría de los refugios son operados por organizaciones de la sociedad civil y en el estudio se señalan las dificultades que han enfrentado para concursar para obtener esos recursos a través de las diversas convocatorias emitidas, cada una con sus propias reglas.

Este Órgano Nacional pudo percatarse a través de las diversas entrevistas realizadas en los refugios, que los servicios y acompañamiento que ahí se prestan resultan fundamentales para salvaguardar a las mujeres y darles la oportunidad de hacer un plan inmediato para la sobrevivencia y su futuro desarrollo, una vez rescatadas del riesgo, por ende, la permanencia y operación de los refugios deben ser prioridad de política pública. Por lo anterior, este órgano recibió la noticia de que los recursos federales sí serían entregados a los refugios, lo cual se concretó el 4 de julio de 2019, según informaron las integrantes de la Red Nacional de Refugios en sus redes sociales.<sup>21</sup>

#### **F. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.**

Con relación al acceso a la justicia, destaca la importancia de la debida diligencia, comprendida como un estándar que, en términos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha pugnado por que los Estados cumplan la obligación de actuar con debida diligencia frente a los feminicidios y la violencia feminicida, no obstante, persisten condiciones de impunidad.

Con independencia de otros canales paralelos para poner freno a los feminicidios y a la violencia feminicida, se hace indispensable fortalecer el acceso a la justicia y hacer visible cómo éste elemento se encuentra intrínsecamente relacionado con el efectivo cumplimiento de las obligaciones del Estado, y con el irrestricto respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Con base en lo señalado en la presente Recomendación se puede observar que, a pesar de la gravedad de los feminicidios y la violencia feminicida, así como el aumento en sus cifras en los últimos años, su investigación no es una prioridad para algunas entidades; la eficaz investigación de las muertes violentas de mujeres implicaría trabajos de profesionalización a través de la creación de protocolos, con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, que permitan desarrollar una investigación criminal con todas las formalidades en el contexto del sistema penal acusatorio y adversarial que generen un debido proceso a las víctimas y agresores.

En lo que refiere al acceso a la justicia para las mujeres, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha emitido sentencias que el Estado Mexicano<sup>22</sup> debe atender. Al respecto, destacan la Sentencia del 16 de noviembre de 2009, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs México*; la sentencia del 30 de agosto de 2010, *Caso Fernández Ortega y Otros vs México*; y la sentencia del 31 de agosto de 2010, *Caso Rosendo Cantú y Otra vs México*. Asimismo, es necesario que todas las entidades federativas y la Federación den cumplimiento al *Acuerdo 04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio*, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión

<sup>19</sup> OEA. Comunicado de prensa: OEA promueve campaña "Vístete de Rojo para las Mujeres" para Erradicar la Violencia contra la Mujer al cumplirse 20 años de Convención de Belém do Pará.

<sup>20</sup> Toledo Escobar, Cecilia y Lachenal, Cécile. "Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México". Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2015, p. 27 y 28.

<sup>21</sup> @RNRoficial <https://twitter.com/RNRoficial/status/1146790131157725186>, 4 de julio 2019: ¡Por el derecho de las Mujeres e infantes víctimas de violencias CELEBRAMOS la liberación de la 1a. ministración del PEF etiquetado a Refugios y sus Centros Externos! Agradecemos a todas las personas, OSC e instancias federales que lo hicieron posible #FeminicidiosNoRefugiosSi

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso González y Otras ("Campo Algodonero") del 16 de noviembre 2009, "Caso Fernández Ortega y Otros vs. México" del 30 de agosto de 2010. "Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México" del 31 de agosto de 2010.

Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2018.

Se destaca la sentencia del amparo en revisión 554/2013 emitida por la SCJN, el 25 de marzo de 2015, el cual versa sobre el caso de la muerte violenta de una mujer que fue investigado por la entonces Procuraduría del Estado de México como suicidio, además de que se cometieron diversas irregularidades. Esta sentencia constituyó el primer pronunciamiento sobre feminicidio de este tribunal. La importancia de esta sentencia radica en que “[a]mplía las reparaciones en relación con las obstrucciones de justicia destacadas en la decisión respecto de la investigación [...] más allá de las falencias o negligencias en la investigación, existieron obstrucciones de justicia en la misma, lo cual agrava la violación al derecho de acceso a la justicia. La Sala da una consecuencia jurídica a ello ordenando que se investiguen todas las irregularidades cometidas por agentes estatales y que se sancione a los responsables”.<sup>23</sup>

Esta tesis señala elementos de importancia para la investigación de los casos de muertes violentas de mujeres que modifica la forma tradicional de investigarlos con el objetivo de que se lleven cabo con perspectiva de género, centrándose también en la víctima y la violencia previa que pudo haber experimentado

#### **G. Conclusiones.**

Del análisis realizado por esta Comisión Nacional se pudo observar que, a pesar de la LGAMVLV en el ámbito federal y sus versiones locales, así como los distintos mecanismos de protección de las mujeres víctimas de violencia como lo es la Alerta de Violencia de Género, refugios y órdenes de protección las tasas de violencia y de feminicidio han aumentado de forma significativa en el país; lo que implica que el reto actual es la efectividad de éstos a favor de todas las víctimas.

Otro reto de importancia para conseguir la efectividad de los mecanismos de protección es la Coordinación interinstitucional entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial a nivel federal y estatal junto con los municipios para la modificación e implementación de la LGAMVLV.

De igual manera, se reiteran las recomendaciones, observaciones y conclusiones del Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y la Violencia Feminicida 2018. Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Panorama Nacional 2018, Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Integrante de los Grupos de Trabajo que dan Seguimiento a los Procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres 2017 y 2018 Principales recomendaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW derivadas del noveno informe periódico de México (70° período de sesiones, del 2 al 20 de julio del 2018) elaboradas por esta Comisión Nacional.

Finalmente, se reitera que cada una de las autoridades a las que se dirige la presente Recomendación que integran la Federación den cumplimiento cabal a lo que mandata el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en la parte que interesa refiere: *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en consecuencia, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.*

Por las razones antes expuestas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula, respetosamente, las siguientes:

#### **IV. RECOMENDACIONES GENERALES.**

##### **A la Secretaría de Gobernación:**

**PRIMERA:** Elaborar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tomando en cuenta los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, las recomendaciones dirigidas a México emitidas por el Comité CEDAW y el MESECVI con el fin de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre las dependencias de la administración pública federal, el poder judicial y el legislativo federal, así como con las entidades federativas y los municipios. Este programa deberá contar con metodología de evaluación, metas a corto y largo plazo e indicadores de cumplimiento.

---

<sup>23</sup> Quintana Osuna, Karla I. “El caso de Mariana Lima Buendía: una radiografía sobre la violencia y discriminación contra la mujer. Cuestiones Constitucionales.” Revista Mexicana de Derechos Constitucional, Número 38, enero a junio de 2018, p. 162.

**SEGUNDA.** Se deberán llevar a cabo campañas constantes de difusión de la LGAMVLV a nivel nacional, una encaminada a que la población en general y específicamente las mujeres tengan conocimiento de sus derechos y otra dirigida al personal de la APF de todos los niveles con el fin de que tengan conocimiento de sus obligaciones y actúen en apego a las mismas.

**TERCERA.** Deberá reforzar todos los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores y garantizar el efectivo funcionamiento del BANAVIM.

**CUARTA.** Se deberá armonizar la metodología para la recopilación y unificación de los datos y cifras de feminicidio a nivel nacional en coordinación con las entidades federativas, de tal forma que sea comparable con la región.

**QUINTA.** Se deberá, en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, fortalecer los esfuerzos que éstas realizan en las tareas de prevención y atención a la violencia feminicida, así como favorecer la coordinación entre las organizaciones, las dependencias y entidades del gobierno federal.

**SEXTA.** En un plazo no mayor de seis meses, se deberá establecer un mecanismo nacional interinstitucional, que dé seguimiento a las Recomendaciones emitidas al Estado mexicano por el Comité de Expertas de la CEDAW, informando periódicamente de los avances en el cumplimiento de dichas recomendaciones.

#### **Al Congreso de la Unión:**

**PRIMERA:** Hacer las reformas pertinentes a la LGAMVLV para incluir coordinación interinstitucional, presupuestos públicos, fortalecimiento del BANAVIM, así como seguimiento y fiscalización para la efectiva implementación del presupuesto asignado a través del Anexo 13 del PEF.

**SEGUNDA.** Armonizar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Atención a Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Sistema Penal Acusatorio, sobre las facultades del Ministerio Público y el Poder Judicial para el otorgamiento, duración y monitoreo de las órdenes de protección a las mujeres víctimas de violencia, ajustándolos a estándares internacionales.

**TERCERA.** Llevar a cabo reformas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de AVGM con el fin de revisar y aclarar los plazos y los elementos objetivos para la activación; regular que tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo y los gobiernos municipales sean partícipes para hacer frente a la violencia feminicida, ampliar la convocatoria para que un mayor número de instituciones académicas y las Organizaciones de la Sociedad Civil solicitantes sean integradas en los Grupos de Trabajo; la obligatoriedad de hacer públicos los procesos, informes y decisiones en torno a la Alerta; fortalecer, ampliar y asegurar la entrega de recursos etiquetados que cuenten con mecanismos de transparencia para la implementación de la AVGM, para que los gobiernos la acepten como una tarea de responsabilidad colectiva. También se deberá integrar la obligación de establecer indicadores de corto, mediano y largo plazo para su evaluación y los elementos que se deberán cumplir para concluir la AVGM.

#### **A los Ejecutivos Locales y Jefa de Gobierno de la Ciudad de México:**

**PRIMERA:** Realizar las acciones que resulten necesarias a fin de profesionalizar un servicio civil de carrera especializado en género y violencia de género. Mejorar las condiciones laborales del personal especializado encargado en la prevención, atención e investigación de la violencia contra las mujeres para asegurar condiciones dignas y todos los derechos laborales, así como asegurar los recursos presupuestales para este rubro, la capacitación y evaluación permanente.

**SEGUNDA.** Deberán diseñar, con base en estándares internacionales de derechos humanos, los perfiles adecuados, a las funciones y responsabilidades a desarrollar y hacer una selección de personal apegado a dichos perfiles.

**TERCERA.** Deberán promover y solicitar la asignación de recursos a las dependencias locales con el fin de no depender del presupuesto federal para la atención de la violencia contra las mujeres.

**CUARTA.** Se deberán llevar a cabo campañas constantes de difusión de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia local a nivel estatal, una encaminada a que la población en general y específicamente las mujeres tengan conocimiento de sus derechos y otra dirigida al personal de la

administración pública de la entidad de todos los niveles, con el fin de que tengan conocimiento de sus obligaciones y actúen en apego a las mismas.

**QUINTA.** Generar mecanismos de protección, atención y reparación a las víctimas indirectas del feminicidio, especialmente a la niñez en orfandad.

**A los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas:**

**PRIMERA.** Asignar recursos a las dependencias de la administración pública local encargadas de la prevención, atención e investigación de la violencia contra las mujeres, con el objetivo de que dejen depender únicamente de recursos federales.

**SEGUNDA.** Analizar y reformar las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre violencia y los códigos penales con el objetivo de armonizarlos con los más altos estándares de derechos humanos dictados en la materia y de garantizar que todas las mexicanas en el territorio nacional tengan la misma certeza jurídica.

**A las Secretarías de Salud Federal y en las Entidades Federativas:**

**PRIMERA.** Se deberán fortalecer los procesos para cumplir de manera eficiente con las acciones de atención y prevención que señala la Norma Oficial Mexicana Nom-046-SSA2-2005 en la que se faculta a las instancias de salud para identificar a las usuarias afectadas por violencia familiar o sexual y valorar el grado de riesgo de forma oportuna, para contribuir a prevenir feminicidios.

**SEGUNDA.** Fortalecer los programas de salud y generar un protocolo de prevención, atención, detección y notificación de violencias en las víctimas, así como generar programas de atención en materia de salud mental dirigido a las y los usuarios involucrados en violencia familiar o sexual.

**A las Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y homólogas en las Entidades Federativas:**

**PRIMERA.** Se presente a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública, un Protocolo homologado de actuación y reacción policial en materia de violencia de género y feminicidio que contenga medidas integrales y con perspectiva de género.

**SEGUNDO.** Una vez que se cuente con el Protocolo homologado de actuación y reacción policial en materia de violencia de género y feminicidios, se deberá capacitar al personal policial en la atención de primer contacto de casos de violencia de género y en la ejecución adecuada del mismo.

**A la Fiscalía General de la República, las Fiscalías y Procuradurías de Justicia en las Entidades Federativas:**

**PRIMERA.** A través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las Fiscalías y Procuradurías en las entidades federativas deberán contar con un Protocolo de investigación criminal homologado del delito de feminicidio con perspectiva de género y de derechos humanos que contenga las directrices para la efectiva investigación e implementen lo dispuesto en la sentencia del amparo en revisión 554/2013 de la SCJN.

**SEGUNDA.** Se deberán generar acciones para dar cumplimiento total al Acuerdo 04/XLI/17 "Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio", del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, y publicado en el DOF el 6 de febrero de 2018, con el fin de que se inicien bajo protocolos de feminicidio las investigaciones de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso.

**TERCERA.** Se deberá capacitar al personal encargado en la investigación de los casos de feminicidio sobre lo dispuesto en la sentencia de la SCJN del amparo en revisión 554/2013 y el Acuerdo 04/XLI/17. Así como en perspectiva de género y derechos humanos.

**CUARTA.** Mejorar las condiciones de infraestructura de las áreas especializadas en la investigación de los delitos contra las mujeres con el objetivo de que cuenten con todos los recursos materiales, financieros y de personal adecuados especializados en la investigación y procuración de justicia de la violencia contra las mujeres.

La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140, de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria 377 de fecha 14 de octubre de 2019 La

presente tiene el carácter de pública y se emite con el propósito de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Con base en el mismo fundamento jurídico, se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Ciudad de México, a 15 de octubre de 2019.- El Presidente, **Luis Raúl González Pérez**.- Rúbrica.

**(R.- 488573)**