

INTERVENCIÓN DE LA LIC. ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DIRECTORA GENERAL DEL PROGRAMA DE ASUNTOS DE LA MUJER Y DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN LA PRESENTACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE LA CNDH COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS DE TRABAJO QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTAS DE GÉNERO

Ciudad de México, a 24 de octubre de 2017

Muy buenas tardes.

Como bien lo señaló el Presidente de este Organismo Constitucional, Lic. Luis Raúl González Pérez, 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*, es el resultado de un trabajo que sistematiza nuestra participación en los 28 procedimientos de Alerta de Género que actualmente se tienen abiertos en el país.

El *Diagnóstico*, aporta propuestas diversas, que se generan desde la experiencia y la evidencia de hechos, que han exigido de la CNDH un ejercicio de análisis y reflexión para identificar problemáticas comunes a todos los procedimientos de Alerta. El objetivo es fortalecer el procedimiento de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, por representar éste un Mecanismo del Estado mexicano, para la construcción y posicionamiento de una agenda pública con perspectiva de género, que atienda un problema que vulnera gravemente los derechos y libertades fundamentales de las mujeres: nos referimos a la *violencia feminicida*.

La violencia feminicida puede implicar una combinación de los diferentes tipos de violencia que puede concluir con el **asesinato de mujeres por razones de género, y que conocemos como feminicidio**.

De la misma manera, el feminicidio tiene una relación estrecha con la violencia institucional, pues en el feminicidio se objetiva el conjunto de acciones que el Estado realiza o deja de realizar y, que produce impunidad y falta de acceso a la justicia.

En sentido estricto, la Alerta es un mecanismo que permite visibilizar no solo la violencia de género, sino también las omisiones de los gobiernos y de los órganos de justicia para asegurar y garantizar a las mujeres y a las niñas el derecho a una vida libre de violencia. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define a la AVGM 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”. Es decir, en la Alerta de Género se combinan dos caras de la misma moneda: a) la alta incidencia de violencia feminicida y, b) la ausencia de políticas gubernamentales para enfrentarla.

Ahora bien, frente a la violencia feminicida, **el primer desafío que se nos presenta, es la armonización del término en el ámbito legislativo.**

Si bien 31 entidades del país prevén la *violencia feminicida* en sus leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia -siendo Durango la única entidad del país que aún no incorpora dicha definición- nos encontramos el siguiente panorama:

- Se identificó que en **28 leyes locales**, se prevé la violencia feminicida como un problema de violación a los derechos humanos de las mujeres. En dos entidades (Jalisco y Querétaro) se hace una alusión a las violaciones a los derechos humanos, aunque no se menciona de manera explícita la Violencia Feminicida y; en Nayarit y Tamaulipas, no se encuentra alguna referencia a este punto en particular.
- Seis entidades **no prevén de manera literal la impunidad como un elemento relacionado con la violencia feminicida**: 1) Ciudad de México; 2) Jalisco, 3) Morelos, 4) Nayarit, 5) Nuevo León, y 6) Veracruz. No obstante, sobresale que tanto Jalisco como Veracruz hacen referencia al conjunto de ausencias o definiciones en acciones por parte del estado; así como a la tolerancia e indiferencia, como componentes de la violencia feminicida. Mientras que la LGAMVLV sí se prevé la impunidad.
- Respecto a las **consecuencias extremas de la violencia feminicida**, también se registran variaciones, pues en algunas entidades han optado por referir a las muertes violentas, en otras a homicidios o a feminicidios.

El término que mayormente se emplea para dar cuenta de la consecuencia extrema de la violencia feminicida es el del homicidio; seguido de la referencia a la muerte violenta, y quedando al final la vinculación con el feminicidio.

La manera en que se refiere a la privación de la vida, como la consecuencia extrema de la violencia feminicida, es relevante, en tanto que en ocasiones se plantea como un elemento que “culmina en la muerte”, sin enfatizar que la privación de la vida no es consecuencia de “algo natural”. Por esta razón, se considera relevante prestar atención a cómo se puntualizan las consecuencias de la violencia feminicida.

Pues la tipificación del feminicidio, contempla en su regulación **razones o conductas de género** por las que se priva de vida a la víctima. **Este elemento lo hace diferente del homicidio de mujeres.**

- El delito de feminicidio ha sido tipificado en todas las entidades federativas (el pasado 12 de septiembre se aprobó **el dictamen de reforma para incorporar el tipo penal de feminicidio en Chihuahua**). De modo específico **Baja California Sur**, prevé el homicidio agravado por feminicidio, haciendo referencia a algunas de las causales asociadas a las razones de género.

El concepto legal de feminicidio, tal como lo prevé el artículo 325, del Código Penal Federal, se traduce en **aquella acción de privar 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 y; VII) El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

Como puede observarse, el tipo penal de feminicidio se compone de diversos supuestos, los cuales no son homogéneos al comparar lo que establece la federación y los códigos penales locales.

- De acuerdo con la información revisada, se pudo identificar que, en concordancia con el Código Penal Federal, **12 entidades federativas prevén la concurrencia como característica del tipo penal**. No es así, en los 20 códigos penales restantes del país.
- Adicional a lo anterior, actualmente, **11 códigos penales aún prevén el delito de feminicidio en el apartado de homicidio, mientras que tanto la Federación como 21 entidades federativas han incorporado un apartado específico sobre feminicidio en el respectivo Código Penal**.

Para los supuestos del tipo penal, se consideraron 11 elementos que están presentes en tres o más códigos penales y que son relevantes para la acreditación del delito: como la presencia de lesiones o mutilaciones en el cuerpo de la mujer y la exhibición del cuerpo en un lugar público. Estos dos supuestos son los que están incorporados en los tipos penales con mayor frecuencia.

Cuando se analiza el **número de supuestos que prevé cada entidad**, se puede apreciar que:

- Yucatán es la entidad que prevé un mayor número (diez de 11), mientras que Michoacán sólo prevé tres de los supuestos que se sometieron a revisión.

Si bien el número de supuestos que comprenda el tipo penal es relevante, se requiere claridad y precisión para eliminar los márgenes de confusión sobre la acreditación.

Los principales cuestionamientos al tipo penal de feminicidio han girado en torno a la posibilidad de acreditar los supuestos, y en qué sentido éstos significan retos para la investigación ministerial de los casos de muertes violentas. El desafío principal es para el poder legislativo, pero también para las instituciones que se ocupan de la investigación ministerial e impartición de justicia. La tipificación del feminicidio como delito autónomo ha sido paulatino, y aún prevalecen retos para poder plantear los supuestos del tipo penal, y que se pueda acreditar con facilidad, atendiendo a estándares internacionales.

Una vez considerada la falta de armonización en la definición de la violencia feminicida y en la tipificación del delito de femicidio, **el segundo desafío está referido a las estadísticas de homicidios de mujeres y/o feminicidios en el país.**

En México, ocurren 7 de los 12 asesinatos de mujeres que diariamente se registran en América Latina. No obstante, el Observatorio de Género de la CEPAL reporta que la información que proporciona México en esta materia, esta basada en el registro de defunciones con presunción de homicidio que reporta el INEGI. Es decir, los datos que proporciona nuestro país se derivan de los certificados de defunción, no de las instancias de procuración de justicia.

En México se cuenta básicamente con dos fuentes de información oficial sobre asesinatos de mujeres: 1) Las estadísticas del INEGI, sobre el número de defunciones de mujeres por homicidio y; 2) el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) que proporciona datos sobre las averiguaciones previas que se inician por el delito de femicidio.

Por ejemplo, de acuerdo a datos del INEGI, de **enero de 2015 a diciembre de 2016, se registraron un total de 5,118 defunciones femeninas por homicidio.**¹ Como ya se hizo mención, esta cifra representa **7 asesinatos de mujeres cada día**. Para ese mismo periodo el CNPJE reportó en promedio 700 averiguaciones por femicidio en todo el país. Así, el reporte de feminicidios significa solo un **13.6%** del total de los homicidios de mujeres.

La amplia diferencia entre las cifras de homicidios de mujeres en país y el registro de feminicidios, nos muestran los problemas que se derivan de la acreditación del femicidio como un tipo penal autónomo, sin duda, pero también da cuenta de las carencias, en los organos de procuración de justicia, para el registro administrativo de los asesinatos de mujeres por razones de género.

¹ El INEGI registra 2,735 defunciones de mujeres por homicidio en 2016 y 2,383 en 2015. Información disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>

Por último, abordaremos un tercer desafío: la revisión del procedimiento de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

Como ya se hizo mención, actualmente, **existen 28 procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en 27 estados del país.** Es decir, **en casi el 85% de las entidades federativas se considera que existe un contexto de violencia feminicida.** De estos 28 procedimientos, tenemos que:

- **12 son Alertas Declaradas por violencia feminicida:** Estado de México, Morelos, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Veracruz, Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Quintana Roo y Nayarit.
- **9 corresponden a procesos de solicitud de Alerta de Género contra las Mujeres:** Jalisco, Zacatecas, Campeche, Yucatán, Oaxaca, Durango, Coahuila, Ciudad de México y, nuevamente Veracruz, con una solicitud **por agravio comparado** al contar con una legislación contraria a los derechos humanos de las mujeres.
- **7 son de entidades donde No se emitió la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género.** Estas entidades son: Baja California, Guanajuato, Querétaro, Tlaxcala, Sonora, Puebla y Tabasco. Cabe mencionar que la CNDH voto en contra de la decisión de No Declaratoria en los estados de: Querétaro, Puebla, Tabasco y Sonora. **Para lo cual, emitió Voto Razonado**

Son cinco las entidades que a la fecha no cuentan con proceso de AVGM: Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo. Durante el 2015 y el 2016 se solicitaron casi el 60% de los procedimientos de alerta. Las declaratorias del Estado de México y de Morelos fueron las primeras emitidas por la Secretaría de Gobernación, esto en 2015. Sin embargo, fue en 2017 el año en que se dictaminaron un mayor número de procedimientos. Como ya se mencionó de los 27 estados con proceso AVGM, en 12 se ha declarado la Alerta de Violencia de Género.

De acuerdo a la fecha de solicitud admitida de un procedimiento de AVGM, y a la fecha de dictamen (en las entidades donde ya se ha dictaminado, o donde ya aplica llevar a cabo esta actividad), se identificó que el mínimo de meses entre la solicitud aceptada y la dictaminación es de 11 meses (Guerrero y Tlaxcala) mientras que el máximo de meses ha sido de 28 meses (Chiapas y Colima).

Los municipios directamente implicados en las solicitudes de AVGM son, en la mayoría de los casos, un número que no representa el 50%, salvo en cinco entidades (Campeche, Ciudad de México, Colima, Oaxaca y Quintana Roo).

Ahora bien, respecto a las principales **acciones que comprenden las Declaratorias de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres**, es importante destacar que éstas **no son propuestas por los grupos de trabajo, ello lo decide la Secretaría de Gobernación**. Las medidas que comprende la DAVGM para cada entidad varía, aunque se mantiene el esquema general basado en:

- a) Medidas de seguridad
- b) Medidas de prevención
- c) Medidas de justicia y reparación
- d) Visibilización de la violencia de género y mensaje de cero tolerancia

Las acciones que comprende cada medida de la Declaratoria, no en todos los casos, o no en su totalidad, guardan relación con las acciones solicitadas en los informes que emite el grupo de trabajo y, en algunos casos, iniciadas, durante la fase de los seis meses que preceden a la Declaratoria.

Actualmente sólo en el caso de Morelos se ha emitido un documento que da cuenta del análisis de los avances de la entidad, que se denomina “Resolución de la Secretaría de Gobernación. Implementación de las medidas emitidas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres para el estado de Morelos”². Dicho documento señala algunos avances de la entidad, y enlista el conjunto de acciones en las cuales es necesario continuar trabajando.

Es relevante mencionar que actualmente está pendiente la conformación del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) para la Declaratorias de Alerta de Violencia de Género de Nayarit, en tanto que recientemente se ha conformado el GIM de Guerrero y Quintana Roo. La instalación del GIM es el primer paso para iniciar el seguimiento formal a la Declaratoria en las entidades, donde se ha emitido.

² Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/223198/Resolucio_n_Segob_AVGM.pdf. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2017.

En los casos donde no se emitió Declaratoria de AVGM, de acuerdo con las resoluciones de la Secretaría de Gobernación, en las No Declaratorias corresponde a la CONAVIM dar seguimiento a las acciones emprendidas. El documento que se publica para definir la no declaratoria de Alerta se denomina *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres* para cada entidad³. En el apartado de resolutivos de dicho documento, es donde se define quién dará seguimiento a la continuación de las acciones en las entidades donde no ha declarado la alerta, con qué periodicidad y se señala si se deberán implementar algunas acciones en específico. Es importante resaltar que, hasta el momento, no se encuentran disponibles en los portales públicos los informes de seguimiento de los casos donde la Secretaría de Gobernación resolvió no emitir la Declaratoria.

La Alerta es un procedimiento que permite enfocar los esfuerzos en el diseño, ejecución y evaluación de estrategias y acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, las cuales deberán llevarse a cabo de manera permanente. Es decir, el procedimiento de la AVGM acelera el posicionamiento del problema de la violencia contra las mujeres como un tema prioritario. Sin dicho procedimiento, es probable que las acciones que actualmente se están generando, hubieran tardado aún más tiempo en considerarse como merecedoras de atención.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es preciso atender con urgencia los puntos débiles del procedimiento de Alerta de Violencia de Género y evitar que los esfuerzos emprendidos en las entidades con procedimiento, se desvanezcan por considerar que este procedimiento es ineficiente. Por esta razón, consideramos que, aunque las acciones que se desprenden del procedimiento de Alerta no tengan efectos inmediatos en la disminución de la manifestación extrema de la violencia feminicida: el feminicidio, sí sientan las bases para comenzar a combatir la impunidad y a posicionar el problema de la violencia contra las mujeres en las agendas estatales y municipales.

³ Los resolutivos de procedencia e improcedencia de las DAVGM se encuentran disponibles en: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>. Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2017.

En el Diagnóstico que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, propone modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a su respectivo Reglamento; así como la emisión de lineamientos para que en todos y cada uno de los procedimientos que se inician, así como en las respectivas declaratorias, se fijen reglas claras y precisen que contribuyan a dar certeza jurídica a dichos procedimientos. Todas estas propuestas ya fueron mencionadas por el Presidente de la CNDH.

También se pone énfasis en la etiquetación de recursos públicos federales para la implementación de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, presupuestos que se puedan utilizar para atender las acciones de emergencia que los grupos de trabajo recomiendan a las entidades. Causa preocupación que los recursos públicos para la atención de la violencia de género, del 2011 a la fecha, presenten una disminución año con año. Si tomamos como punto de referencia que, de acuerdo al CEAMEG⁴ en el 2011, el gasto etiquetado para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, representó el 5% del total del gasto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres, en la actualidad no representa más del 3% del Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, desde este Órgano Constitucional Autónomo, nos manifestamos a favor del fortalecimiento del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, reiterando el compromiso de esta Comisión Nacional en construir una sociedad incluyente y democrática, en la que el respeto irrestricto a los derechos humanos y el acceso a la justicia se encuentren garantizados y estén presentes en la vida de todas mujeres.

⁴ CEAMEG. Análisis sobre el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, 2012.