



**RED
NACIONAL
DE REFUGIOS**



INFORME LUZ AL COMITÉ DE LA CEDAW MEXICO 2018

**Reporte de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento
del Estado mexicano de la Convención sobre la
Eliminación de todas las formas de Discriminación
contra la Mujer presentado por:**

Red Nacional de Refugios, A.C.

Fundar Centro de Análisis e investigación

Este documento puede ser publicado en la página web del Comité CEDAW

Índice

Contenido

Situación actual de las mujeres y niñas en México	3
Recomendaciones del Comité CEDAW	4
Respuestas del Estado mexicano para eliminar la discriminación en contra de las mujeres por constituir una forma de violencia de género.	5
Situación actual de los Refugios para la atención de las Mujeres Víctimas de Violencias y en su caso, sus hijas e hijos en México.	7
Nuevo Sistema de Justicia Penal.	11
Problemas más graves y los derechos que se están violando	11
Lo que deseamos solicitar que el Comité CEDAW recomiende al Estado mexicano	13

Situación actual de las mujeres y niñas en México

Las violencias que viven las niñas, adolescentes y mujeres en México es una de las manifestaciones más extremas y alarmantes de la situación de desigualdad estructural, de discriminación y de negación de derechos presente en los distintos ámbitos en donde se desarrolla su vida, a pesar de los avances jurídicos e institucionales desarrollados en los últimos 10 años (ONU 2017).

La realidad de las violencias que se cometen contra las mujeres se refleja en cifras alarmantes en el país: siete mujeres son asesinadas cada día; dos de cada tres mujeres viven alguna situación de violencia; casi cinco de cada 10 mujeres de más de 15 años viven violencia en su relación de pareja (INEGI, 2015). De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2016), el 66.1% de las mujeres mayores de 15 años, han sufrido al menos un tipo de violencias en toda su vida, prevaleciendo la violencia emocional (49%) y la sexual (41%), siendo las parejas los principales agresores (43.9%) seguido por los desconocidos (38.7%).

De las mujeres que vivieron alguna forma de violencia por parte de las parejas, el 78.6% no solicitó apoyo ni presentó una denuncia porque ellas mismas consideraron que se trató de algo sin importancia que no le afectó; por miedo a las consecuencias, o por vergüenza. Un dato nuevo que incluye la ENDIREH 2016 es que 4.4 millones de mujeres de 15 años o más sufrieron abuso sexual durante su infancia y los agresores fueron principalmente un tío (20.1) o un no familiar y que entra en la definición de violencia familiar de la ley (lugar donde está la familia y por las relaciones de parentesco y de matrimonio).

Las entidades en donde existe una mayor porción de mujeres que han sufrido violencia doméstica son: Estado de México; Ciudad de México; Aguascalientes; Jalisco, y Oaxaca. Este listado de entidades federativas coincide con que son las que registran niveles altos de incidentes de violencia contra las mujeres e incluso de feminicidios. Ello implica que no se puede seguir pensando como un espacio privado en donde las manifestaciones de la violencia las puede hacer hombres con perfiles psicológicos. Sólo el 10% de mujeres y niñas denuncie, lo cual provoca el incremento de 8 feminicidios diariamente. La mayoría de las mujeres no cuentan con recursos económicos y materiales propios o bien cuentan con trabajo no remunerado (CEPAL, 2015) e incluso las mujeres ganan en promedio 34.2% menos que los hombres (CONAPRED 2017), lo cual puede llegar a influir en la toma de decisiones de romper el ciclo de violencias.

Aunado a ello, la interseccionalidad que incluye la etnia, género, clase social y preferencia sexual, sigue influyendo en la calidad de atención que se otorga a las mujeres sobrevivientes de violencias en las instancias de salud, así como en el acceso a la justicia. Las mujeres en México son discriminadas en las instituciones públicas que forman parte de un mecanismo de atención previsto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia al que acuden para buscar protección, tratamiento y reparación ante las violencias que están viviendo.

En el caso específico del Sistema de Salud Pública, el personal médico está obligado a aplicar la NOM 046 en lo que se refiere a los estándares a seguir para el tratamiento y en su caso la canalización de mujeres que han sufrido violencia doméstica y/o sexual a los servicios especializados de protección¹. De las mujeres que acudieron algún servicio de salud, sólo 21.5% declararon que la atención recibida implicó, además, la indagatoria sobre cómo sucedieron las lesiones. Únicamente 11 de cada 100

¹ NOM 046 publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 2009.

víctimas atendidas refieren que el personal de salud les sugirió denunciar los hechos ante el Ministerio Público y 14 de cada 100 afirman que ante la solicitud de ayuda la respuesta fue negativa, es decir, los prestadores de los servicios de salud no actuaron o hicieron caso omiso de la situación (ENDIREH 2011).

Por otro lado, en las instituciones de seguridad y procuración de justicia sigue predominando una situación de impunidad, que han llevado a México a ocupar el 4º lugar de 13 países con muy altos niveles de impunidad. El miedo a las amenazas de los agresores y desconocimiento de mecanismos de justicia contribuye a que sólo 10% de mujeres denuncie los hechos de violencia, lo que incide en el incremento de feminicidios. De igual forma, la falta de voluntad política para impulsar la tipificación de delitos como el feminicidio; la falta de armonización legislativa con los estándares internacionales; la falta de protocolos de investigación especializados, el personal incapacitado en temas de mujeres, derechos humanos y género; así como la carencia de políticas públicas con perspectiva de género son factores que impiden actualmente el acceso de las mujeres a la justicia. A todo ello se suma la falta de diligencia por parte de las autoridades encargadas de investigar, sancionar y reparar a las víctimas, que lejos de favorecer la prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres ha llevado a una situación intolerable de impunidad.

Por esto, es necesario generar un mecanismo autónomo para conocer y evaluar la efectividad de los sistemas de seguridad pública y justicia para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencias.

Frente a la falta de respuestas de las instancias públicas de salud y justicia, los Centros de Atención Externo y los Refugios, que también forman parte del mecanismo de atención previsto por la Ley General, han mostrado ser más eficaces para prevenir feminicidios ya que proveen seguridad y confidencialidad a las mujeres, y en su caso sus hijas e hijos, además de ser lugares que impulsan el desarrollo de un proyecto de vida integral para ellas porque proporcionan apoyo psicológico, jurídico y la restitución de sus derechos humanos, sexuales y reproductivos, y económicos a través de capacitaciones y talleres ocupacionales que les dan conocimientos y herramientas para que generen una autonomía económica al salir de refugio y puedan tomar decisiones asertivas en sus vidas. Desde 2010, las organizaciones integrantes de la Red Nacional de refugios AC han beneficiado a 10,754 mujeres y 17,317 niñas y niños.

No obstante, el mayor desafío que enfrentan los Refugios es la falta de asignación de recursos públicos que permitan el funcionamiento indispensable para que logren atender la situación de violencias que enfrentan las mujeres. , por lo que desde la Red Nacional de Refugios y Fundar, Centro de Análisis e Investigación hemos trabajado para que la asignación del presupuesto públicos se realice con criterios de transparencia y los recursos asignados garanticen la sustentabilidad de los Refugios.

Recomendaciones del Comité CEDAW

En sus **Observaciones Finales, el Comité CEDAW, en 2012**, se ha referido a varios puntos que México debía atender para cumplir con sus compromisos de erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

En su punto 13, el Comité mencionó que le preocupan “los efectos de la reforma del sistema de justicia penal (2008) y su progresiva aplicación a la situación de las mujeres ante las autoridades judiciales, así como la falta de datos oficiales sobre el número de enjuiciamientos, fallos condenatorios y penas impuestos a los autores de actos de violencia contra la mujer”.

En este sentido, el Comité instó a México (punto 14. D) Establecer mecanismos efectivos en los planos federal y estatal para supervisar la aplicación de leyes sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y la legislación relativa al acceso de las mujeres a los servicios de atención de salud y la educación”. Concretamente, se evidencia la obligación del Estado de proporcionar espacios de atención integral como los refugios que otorguen servicios especializados a las mujeres que han vivido violencia y que incluya a sus hijas e hijos

Al Comité le preocupa la falta de protocolos normalizados para investigar y enjuiciar los casos de violencia contra las mujeres, que impiden a las víctimas gozar del derecho de acceso a la justicia y dejan sin sancionar un alto porcentaje de casos, como señala la COLDH en el caso Campo Algodonero.

El Comité recomienda al Estado:

“c) Adoptar medidas para fomentar la denuncia de los casos de violencia contra la mujer, como la violación, y garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer”

d) Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, entre otras cosas mejorando la capacidad de los centros de justicia para las mujeres y poniendo estos centros al alcance de las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia”.

e) Adoptar medidas para mejorar los servicios de apoyo para las mujeres y las muchachas que son víctimas de violencia, entre otras cosas garantizando su acceso a centros de atención y refugios establecidos, y también garantizando que los profesionales de la educación, los proveedores de servicios de salud y los trabajadores sociales estén plenamente familiarizados con la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 para la prevención de la violencia contra las mujeres y el trato a las víctimas, que estén sensibilizados sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y sean plenamente capaces de ayudar y apoyar a las víctimas de la violencia”.

g) (...) proporcionar información sobre el enjuiciamiento y las sanciones impuestas a los autores en su próximo informe periódico, incluidas las relacionadas con el caso Atenco”.

Respuestas del Estado mexicano para eliminar la discriminación en contra de las mujeres por constituir una forma de violencia de género.

Las obligaciones del Estado mexicano para eliminar la discriminación y sus expresiones como la violencia contra las mujeres se desprenden de los estándares internacionales desarrollados en instrumentos internacionales y regionales de derechos de las mujeres y que han inspirado el marco normativo de nuestro país. Las reformas constitucionales que tuvieron lugar en 2011 en materia de derechos humanos pretendían dotar de mayor solidez a la aplicación de las leyes que habían surgido, como la Ley de General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobada (2006) así

como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) cuyo objetivo es garantizar que la perspectiva de género y el derecho a una vida libre de violencia sea el fundamento de una política nacional así como de los instrumentos para su puesta en marcha.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), el Gobierno Federal estableció como estrategia fundamental Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad, la cual, en un enfoque transversal, establece la línea de acción Prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con la coordinación de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas. Asimismo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (2013-2018) tiene el objetivo de Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva, mediante el fortalecimiento e incremento de los centros de atención integral, de justicia, albergues y refugios.

En 2014, el gobierno publicó el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres² para sentar las bases de una Política Nacional integral que engloba las acciones establecidas en la Ley General de Acceso³ y brinda un marco de actuación al el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción, Erradicación de la Violencia contra las Mujeres⁴. Entre sus líneas de acción, el Programa establece la provisión de servicios de atención integrales, especializados y diferenciados para las mujeres, sus hijas e hijos que han sobrevivido violencia; y a fortalecer la coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, concretamente, los refugios operados por estas organizaciones.

La coordinación inter-institucional planteada como la esencia de la política pública del gobierno es brindar servicios de atención integral para las mujeres sus hijas e hijos sobrevivientes de violencia con un enfoque de derechos humanos, que permita a las mujeres la realización de sus derechos y la transformación de su situación de violencia. Esta coordinación, plasmada en el Modelo de Atención⁵, prevé la participación de tres dependencias de gobierno: la Secretaría de Salud (artículo 46), el Inmujeres (artículo 48) y la Procuraduría General de la República (artículo 47) encargadas de otorgar servicios de salud y de acceso a la justicia y que representan los primeros contactos para evitar que las mujeres sean expuestas a una situación de violencia cada vez más extrema. Para el personal médico que labora en el sistema nacional de salud, la NOM 046 incluye criterios para 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 casos⁶. De hecho, parte de las obligaciones del personal médico es la detección temprana de casos que pudieran culminar en casos de violencia extrema y canalizarlos a los servicios especializados, como los refugios, si fuera el caso.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

³ Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007. México ratificó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1981 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) en 1988.

⁴ Artículos 35 a 37 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵ Artículos 15 a 22 del Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia.

⁶ NOM-046. Violencia Familiar, Sexual y Contra Las Mujeres. Criterios para la Prevención y la Atención. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009.

Otro espacio fundamental del Modelo de Atención corresponde a los refugios. Éstos se incluyen en el tercer nivel de atención ya que proporcionan un conjunto de servicios especializados e integrales para asistir a las mujeres que sobrevivieron a la violencia familiar. Sobre la base de esta conceptualización, el principal objetivo de los refugios es la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres como un espacio confidencial, temporal y libre donde se pueden sentir la seguridad del agresor pero también de manera integral o ecológica con la atención psicológica, educativa, médica, jurídica y social a las mujeres y sus hijos que son proporcionados por personal especializado.

No obstante, la inestabilidad del financiamiento público, así como la falta de transparencia en la asignación de estos recursos han puesto en riesgo la sostenibilidad del funcionamiento de los refugios año con año, a pesar de ser una opción altamente valorada y de confianza para las mujeres que han compartido testimonios sobre los beneficios que reciben al acudir a estos espacios.

Situación actual de los Refugios para la atención de las Mujeres Víctimas de Violencias y en su caso, sus hijas e hijos en México.

Los refugios proporcionan varios servicios especializados a las mujeres y sus hijas e hijos en situación de riesgo, desde las perspectivas de género, derechos humanos e interculturalidad, contribuyendo a la prevención de feminicidios, a reparar las secuelas de las violencias vividas y facilitar el proceso de empoderamiento y ciudadanía.

Las mujeres pueden ingresar a un refugio de diferentes maneras, sea directamente a través de la línea telefónica de atención y canalización de la RNR, sea indirectamente a través del CAVI y de los MP cuando una mujer denuncia la violencia, a través de un centro de salud o a través de las instancias para el adelanto de las mujeres (Inmujeres). Sin embargo, en la realidad, las mujeres que ingresan no han sido canalizadas por las instancias de Salud, sino solamente por parte de las procuradurías estatales, del CAVI y de la FEVIMTRA.

El Diagnóstico Fundar (Fundar 2015) mostró que los refugios para mujeres, sus hijas e hijos brinda una opción de seguridad y de vivienda temporal para que las mujeres que carecen de redes sociales y han vivido violencia extrema pueden transformar su situación a través de servicios especializados (jurídicos, psicológicos, médicos, económicos) y con un enfoque de derechos humanos. En esta lógica integral para la atención, los refugios son una alternativa para que las mujeres que viven violencia extrema y requieren abandonar sus comunidades y/o han sido victimizadas por las oficinas de procuración de justicia, encuentren protección y acompañamiento para salir de su situación de violencia. Igualmente, se detectaron serios problemas en los procedimientos para acceder a los recursos públicos que ponen en riesgo su funcionamiento.

Retos para la sustentabilidad de los refugios en la actual política pública de atención a la violencia doméstica: Los refugios acceden a recursos públicos a través de La Convocatoria Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa emitida por el CNEGySR es el recurso público más importante ya que representa cerca del 90% de su financiamiento. Los recortes presupuestarios han afectado la posibilidad de brindar atención especializada a las mujeres que lo requieren ya que se deja de pagar a personal profesional que brinda servicios especializados (jurídicos, médicos), se tienen deficiencias para cubrir las necesidades básicas de las mujeres, y en algunos casos tener que

dejar de funcionar. Por primera vez, en 2017 se emitieron tres convocatorias para que los refugios pudieran acceder a los recursos lo que se tradujo en dificultades en su funcionamiento y por lo tanto en una desprotección de muchas mujeres víctimas de violencia extrema que pudieron culminar en feminicidios.

El Estado, como diseñador y ejecutor responsable de una política pública para servicios de atención como los refugios debiera garantizar la sustentabilidad de su funcionamiento con programas presupuestarios que sean multianuales puesto que año tras año, el presupuesto destinado para la operación de estos espacios de protección que restituyen derechos y previenen feminicidios no solo disminuye sino que está en riesgo, ya que actualmente está etiquetado como un subprograma de un programa de un Programa General y se accede a éste mediante convocatorias cuyo tiempo de publicación es variable cada ejercicio fiscal, cubriendo en los mejores de los casos, solamente 8 meses de operación de los Refugios y sus Centros de Atención Externa, por ejemplo, en el año 2017 por lo tardío de la publicación de la convocatoria se financió solo por 4 meses en algunos de los casos.

Falta de transparencia en los programas presupuestarios para acceder a los recursos: Existen grandes diferencias en cuanto a la transparencia para las reglas para acceder a los recursos de las diferentes fuentes. El programa presupuestario más sustantivo que financia el trabajo de los refugios no tiene criterios claros de asignación y distribución de recursos y no existen mecanismos de rendición de cuentas que permitan que los refugios a conocer las decisiones del Grupo Evaluador para otorgarles los recursos. Las decisiones para la asignación de estos recursos son discrecionales y la comunicación de los resultados a los refugios se hace casi tres meses después de que se emite la convocatoria con lo que los refugios empiezan a operar sin conocer los montos que recibirán ni la fecha en la que los recibirán.

Prevalece la visión administrativa sobre la protección de derechos de las mujeres: El Centro Nacional de Equidad de Género, la unidad responsable de administrar la convocatoria más sustantiva de los refugios ya que financia el 90% de su operación, ha privilegiado criterios administrativos para evaluar el trabajo de los refugios sin que haya una correspondencia con el trabajo que realizan. En el 2017, cambiaron los lineamientos de la convocatoria y se incluyeron cláusulas restrictivas que impedían que los refugios pudieran corregir o modificar su participación a dicha convocatoria. El resultado fue que muchos refugios y con ello muchas mujeres dejaron de beneficiarse de estos recursos públicos lo que les llevó a cerrar o a trabajar con los mínimos.

La falta de seguridad para desarrollar el trabajo: La situación generalizada de violencia en la que se vive en México ha afectado el funcionamiento de los refugios ya que muchas de las mujeres que acuden a estos espacios enfrentan amenazas de la delincuencia organizada. Los refugios y las mujeres en donde ellas se encuentran están en riesgo porque los agresores las encuentran. En esos casos, el estado no ha generado estrategias de colaboración que fortalezcan y garanticen la seguridad en la que operan los refugios.

De acuerdo al Informe de resultados de la fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, unidad responsable para la asignación de recursos públicos de la Secretaría de Salud,

se menciona que, con la finalidad de cumplir con los objetivos descritos anteriormente, la Secretaría de Salud, por conducto del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), destinó recursos del programa presupuestario P017 "Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud" para la operación del programa institucional denominado "Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género", mediante el cual transfirió recursos a las entidades federativas por medio de "Convenios Específicos en Materia de Ministración de Subsidios para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas" (Convenios AFASPE), y emitió la convocatoria pública para la "Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa" a fin de otorgar recursos a instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro con experiencia comprobable en la prestación de servicios para la atención a la violencia familiar y de género.

Se observa lo siguiente:

I-El CNEGySR no acreditó la cantidad de \$27,459,487.60 (veintisiete millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos ochenta y siete pesos 60/100 M.N.)

Por conducto de la Secretaría de Salud estatal, o su equivalente, como unidad ejecutora, que dichos recursos fueron devengados al 31 de diciembre de 2015 en la operación del programa presupuestario P017 "Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud" mediante el programa de acción específico "Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género", ni tampoco su reintegro a la Tesorería de la Federación, así de un % de esta cantidad que no se cuenta con la documentación justificativa y comprobatoria.

II- En la aplicación del recurso destinado a Organizaciones de la Sociedad Civil e Instancias Públicas que operan Refugio el CNEGySR se detectó que la cantidad de \$6,391,056.57(seis millones trescientos noventa y un mil cincuenta y seis pesos 57/100 M.N.) no cuenta con la documentación comprobatoria que cumpla con los requisitos fiscales señalados en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, los cuales se consideraron como procedentes por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Asimismo, se detectó que \$1,204,031.00 fueron comprobados por una Instancia Pública (Gubernamental) con comprobantes fiscales cancelados, los cuales fueron indebidamente considerados como procedentes por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Lo anterior, resultado como lo señala el Dictamen de la ASF de las "Deficiencias en los mecanismos de control, supervisión y seguimiento de los recursos transferidos a las entidades federativas, así como a las Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Públicas para la operación del programa".

Aunado a lo anterior, es importante considerar los antecedentes en el etiquetamiento de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para Refugios y Centros de Atención Externa de refugios para mujeres víctimas de violencia:

2014.- Se designaron a través del PEF 2014 \$350,000,000.00 para la Operación de Refugios y Centros de Atención Externa de Refugios para mujeres víctimas de violencia". En dicho ejercicio el CNEGySR regreso \$100,000,000.00 con la justificación de que los refugios tuvieron "imposibilidad

administrativa, legal y económica para cumplir con las disposiciones fiscales administrativas y por lo tanto se vieron en la imposibilidad de participar en la convocatoria” sin embargo diversos conceptos solicitados por las Organizaciones Civiles e Instancias Públicas fueron no autorizados y sin considerar las necesidades de las víctimas que son atendidas en los Refugios y Centros de Atención Externa, quedándose muchas de ellas sin cubrir.

2015.- Lo anterior llevo a que en el PEF 2015 fueran etiquetados a “Subsidios para Refugios y Centros de Atención Externa de Refugios para mujeres víctimas de violencia” en el Ramo 12, PP S150, Acción Número 448 con un monto destinado de \$250,000,000.00 de los cuales se regresaron \$2,504,500. Cantidad que se logró disminuir la cantidad a regresar por solicitud ante la Cámara de Diputadas/os de Convenios de Ampliación.

2016.- Se destinaron en el PEF 2016 \$286,100,000.00, de los cuales el CNEGySR solo aplicó \$274,688,120.00 regresando así \$11,411,880.00.

2017.- Hubo nuevamente disminución del presupuesto para la prevención, atención, eliminación de las violencias contra las mujeres para el 2017.

En el tema de Refugios y sus Centros de Atención Externa disminuyo a” \$277,199,029. Lo cual representa dos Refugios menos sin financiamiento para este año fiscal y corresponde a \$8,900,971 menos que lo etiquetado en el PEF 2016.

No obstante a esta situación presupuestal, el Impacto de los Refugios y sus Centros de Atención Externa a favor del derecho de las mujeres víctimas de violencias en México es fundamental:

- Durante el 2016 la Red Nacional de Refugios, AC (RNR) mediante sus integrantes activas atendieron en total a 22,219 mujeres, niñas y niños víctimas de violencias:

En Refugios a un total de 4,219 personas

En los Centros de Atención Externa de Refugios aproximadamente a 18,000 personas

- De acuerdo con el presupuesto otorgado a Refugios y Centros de Atención Externa del país a través del CNEGySR, durante el año 2016, el cual fue de \$274,688,120.00 (ya que no se aplicó el 100% del recurso etiquetado en el PEF 2016)

A cada mujer, niña o niño víctimas de violencias atendido en Refugios y Centros de Atención Externa Integrantes de la Red Nacional de Refugios, AC y financiados por el CNEGySR, le correspondió el monto de \$35.00 (treinta y cinco pesos 00/100 M.N.) diarios para su atención integral especializada que incluye en Refugios: trabajo social, psicología, psicología infantil, medica, jurídica, psicopedagógica, enfermería, capacitación para el empleo. Y servicios de: seguridad, hospedaje, alimentación, enseres de higiene personal, ropa interior, traslados de casos, medicamentos, agua, luz, teléfono, etc. Y en el Centro de Atención Externa: trabajo social, psicología, psicología infantil, jurídica, seguimiento de casos, etc. Y servicios de: seguridad, traslados de casos, medicamentos, agua, luz, teléfono, etc.

Actualmente, existen 40 Refugios y 37 Centros de Atención Externa para Mujeres víctimas de violencias, y en su caso sus hijas e hijos que forman parte de la Red Nacional de Refugios y que en los últimos 5 años han atendido a más de 33,072 mujeres, niñas y niños en situación de violencias a

quienes se les promovió la restitución de derechos, la reparación de las secuelas de las violencias vividas y se les acompañó en el proceso de autonomía y desarrollo integral como sujetas y sujetos de derechos.

Si, como lo menciona el Consejo de Europa, debería existir un refugio por cada 10,000 habitantes para contrarrestar la problemática de la violencia, en México en la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI, se contaron 119 millones 530 mil 753 habitantes en México, para 72 refugios, lo cual corresponde a un refugio para 1 millón 660 mil 149 habitantes.

Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Una ventaja del Nuevo Sistema de Justicia Penal es la reducción de los tiempos de los procesos judiciales, lo que tiene que ver también con la predominancia del uso del procedimiento abreviado. En el caso de Oaxaca:

Tipo de delito/tiempo promedio	Lesiones	Homicidios	Abusos sexuales	Violaciones sexuales	Violencia familiar
Sistema tradicional	21 meses	10 años	34 meses	NA	10 meses
Sistema acusatorio	4.5 meses	5.5 meses	11 meses	20 meses	9 meses

Sin embargo, no existen datos que permitan saber si el NSJP facilita la denuncia para las mujeres sobrevivientes de violencia, es decir si el NSJP tiene algún impacto sobre la alta impunidad en la que se encuentran los casos de violencia contra las mujeres. Impunidad que llega a más de 90% como lo muestran varios estudios.

Un estudio de Fundar en Oaxaca muestra que de este 10% de casos que son efectivamente denunciados ante las instancias de justicia, entre 5 y 25% obtienen algún tipo de resolución, sea una sentencia condenatoria o absolutoria. Esta tasa de resolución, independientemente de los tipos de violencia, ha mejorado ligeramente con el NSJP, pasando de 11% a 13% en promedio. El NSJP también ha permitido terminar con la práctica judicial de la exclusión de la reparación del daño para las víctimas, aunque falta aún mucho para fortalecer la concreción de este derecho.

Finalmente, el NSJP no ha significado, en Oaxaca, el fortalecimiento de la perspectiva de género entre los operadores del sistema para resolver los casos de violencia contra las mujeres y la mejoría de la defensa y protección de sus derechos.

Problemas más graves y los derechos que se están violando

Las mujeres que sobreviven violencias extremas no reciben información adecuada sobre su situación cuando acuden a las instancias públicas. Según la ENDIREH 2011, 5 de cada 100 mujeres maltratadas acuden a las instituciones médicas a pesar de la existencia de la NOM 046 que establece que todas las instituciones, dependencias y organizaciones del Sistema Nacional de Salud deberán otorgar atención médica a las personas involucradas en situación de violencia familiar o sexual..

Las mujeres ven vulnerado el derecho a la justicia ya que en las instituciones de justicia como el CAVI, las mujeres son revictimizadas por el personal que con actitudes estereotipadas culpabiliza a la mujer de la violencia que sufrió, muchos desconocen la existencia/aplicación de la Ley General lo que resulta en que las mujeres abandonen su demanda contra su agresor y muchas veces regresan a casa.

Las instancias públicas que forman parte del Modelo de Atención hacen poco por brindar información acerca de estas opciones que pueden salvar la vida a muchas mujeres y sus hijas e hijos.

Los Refugios salvan vidas, y son hasta ahora el mecanismo más articulado para prevenir feminicidios el estar operando sin recurso el primer semestre de cada año, pone en riesgo la vida de las mujeres, niñas y niños víctimas de violencias, así como su derecho a contar con un espacio de protección como lo marca la LGAMVLV y la Recomendación 19 de la CEDAW al Estado Mexicano.

El retraso en la liberación del recurso destinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para Refugios y sus Centros de Atención Externa es alarmante, cada año, el presupuesto es liberado en el segundo semestre de cada ejercicio fiscal.

Mientras tanto, los Refugios y Centros Externos siguen operando sin ningún presupuesto durante el primer semestre del año, más el tiempo que se debe de considerar a partir de la firma de los convenios que podría darse en los siguientes meses, siendo muy probable que las administraciones lleguen después del mes de agosto, aspecto sumamente tardío ya que las violencias no tienen tiempos ni horarios, y es un problema que demanda la atención las 24 horas del día todo el año, afectando la capacidad de operación de estas instancias en la prevención y atención de las violencias.

Las Organizaciones Civiles coadyuvan con el compromiso y la obligación del Estado, por lo que el hecho de hablar de coinversión y creer que es óptimo destinar el presupuesto solo para 8 meses de la operación de los refugios, quedando 4 meses sin recursos para operar vulnera no solo el derecho de las víctimas a contar con espacios dignos y de protección, sino de las defensoras de derechos humanos y de las profesionistas que atienden y operan los Refugios y Centros de Atención Externa, ya que es imposible mantener la operación sin honorarios.

Lo anterior genera crisis haciendo insostenible ante estos retrasos la operatividad de los Refugios y Centros de Atención Externa que, si comparamos las atenciones brindadas en el 2016, sin estos espacios se quedarían sin atención, revictimizadas y sin el acceso a la justicia más de 20,000 mujeres, niñas y niños víctimas de violencias, pudiendo ser lamentablemente parte de las estadísticas de feminicidios que hay en nuestro país.

En el NSJP, las violencias contra las mujeres son minimizadas por los operadores del sistema que no tienen perspectiva de género para resolver los casos de violencias contra las mujeres. Esto lleva a que se aplique sin criterios de derechos humanos las pautas del procedimiento abreviado, a que la calificación de los hechos de violencias se realice a la baja (se recurre al tipo penal menos severo), y a que las penas impuestas a los agresores/asesinos sean las mínimas. Tampoco se garantiza el derecho a la reparación para las víctimas.

Estudio de Fundar en Oaxaca muestra que el 88% de los casos de violencia contra las mujeres producidas por hombres, que casi siempre son su pareja o familiar, está tratado bajo el procedimiento abreviado, sin ningún estándar que establezca las condiciones para que así se pueda tratar esos casos de violencias.

Las penas determinadas en contra de los agresores son, en la casi totalidad de los casos, la mínimas.

No existe análisis de los hechos desde una perspectiva de género. Las violencias están minimizadas. Afectando los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, el derecho a la no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la integridad personal, el derecho a la reparación del daño.

Lo que deseamos solicitar que el Comité CEDAW recomiende al Estado mexicano

Con base en el noveno informe periódico preliminar que los Estados partes debían presentar en 2016, el estado mexicano plasmó entre otros, los siguientes 6 puntos que retomamos al considerarlos fundamentales en nuestra labor cotidiana:

1. Punto 17. Entre 2012 y 2016, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) tuvo cuatro modificaciones; destacan la reforma para sancionar el feminicidio conforme al Código Penal Federal (CPF)¹⁰, la reducción del plazo de 24 a ocho horas para emitir órdenes de protección, y la modificación del Artículo 47 que establece que la Procuraduría General de la República (PGR), debe tener un registro público de delitos cometidos contra las mujeres, protocolos con perspectiva de género (PEG) para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, y la investigación de los delitos de: discriminación, sexuales, feminicidio, trata de personas y contra la libertad.

18. La modificación del Reglamento de la LGAMVLV eliminó deficiencias en las solicitudes de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), diseñándose en 2014 un nuevo procedimiento (participaron SEGOB, INMUJERES, CNDH, OSC y académicas y especialistas).

En la práctica hemos detectado que lo anterior no sucede de manera transversal, por lo que consideramos que el estado mexicano debe garantizar la coordinación y la implementación de los servicios especializados de protección que conforman el Modelo de Atención previsto en la Ley General de Acceso a Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento así como su homologación a nivel estatal y municipal.

2. Punto 134. Para el acceso de las mujeres a los servicios de salud en casos de violencia familiar, sexual o contra las mujeres, se modificó la NOM-046-SSA2-2005 de aplicación obligatoria. De acuerdo con la experiencia e información que se ha obtenido a partir de los procesos de atención a mujeres y niñas que han sido víctimas de violencias en la realidad no se aplica dicha norma oficial, por lo que consideramos que el estado mexicano debe velar

por el cumplimiento de la NOM046 y garantizar que toda mujeres que acuda al Sistema de Salud Pública reciba atención con perspectiva de género, reciba información sobre sus opciones para atender la situación de violencia y sea acompañada en la decisión de denunciar o ser referida a centros de atención como los Refugios para mujeres víctimas de violencias.

3. Punto 77. Plantea “El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la SS, opera la Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para Mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa” sin embargo se considera fundamental desde la Sociedad Civil que el estado mexicano debe fortalecer el papel de los Refugios dentro de la política pública implementando un Programa Presupuestario específico para la “Prestación de Servicios de Refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencias extremas y en su caso sus Centros de Atención Externa”, asegurando la asignación de presupuesto público bajo criterios de transparencia, rendición de cuentas y sustentabilidad en la operación de los mismos a través de presupuestos multianuales, dejando de depender el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias de una Convocatoria Pública que no asegura la operatividad de los espacios de protección ni siquiera por 12 meses efectivos.
4. Punto 77. El INMUJERES y la Red Nacional de Refugios, suscribieron un convenio para profesionalizar los servicios de los refugios, actualmente se encuentra en revisión la Norma Oficial Mexicana de Refugios que normalice instalaciones, servicios, procesos y productos de los refugios para mujeres, sus hijas e hijos víctimas de violencia en el territorio nacional, por lo anterior consideramos necesario que el Estado debe establecer mecanismos de supervisión y evaluación de la implementación de las leyes y normas que protegen los derechos de las mujeres, y aplicar sanciones a los funcionarios y servidores públicos que no las apliquen o que las violen, por ser constitutivo de violencia institucional.
5. Punto 58. En observancia a la LGAMVLV, y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se capacita permanentemente en DH de las mujeres al personal de seguridad pública federal y estatal; la LGAMVLV79, obliga a la PGR a especializar a agentes del ministerio público, peritos y personal de atención a víctimas, para su correcto desempeño con enfoque de DH y PEG, desde la denuncia hasta el proceso judicial, especialmente en casos de discriminación, violencia contra las mujeres y feminicidios. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en 2014, insertó transversalmente en su Programa Rector de Profesionalización, la PEG y los DH de las mujeres. Lo anterior no se ha visto reflejado en la realidad, por lo que consideramos que el Estado debe proveer y garantizar la formación especializada y continua en derechos de las mujeres y género de los operadores del sistema de justicia, peritos incluidos.

6. Punto 212. El Estado tiene protocolos de actuación ministerial con PEG, incrementó los CJM y está consolidando los sistemas municipales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; implementó acciones en los ámbitos local y federal para erradicar los factores estructurales que dieron origen a violaciones de DH. Por lo anterior, es de particular relevancia que el Estado debe promover y garantizar el diseño, la armonización y aplicación de protocolos de investigación en casos de violencia contra las mujeres y las niñas, que se fundamenten en la perspectiva de género e interculturalidad.

Ciudad de México, 8 de Junio de 2018

Atentamente,



**RED
NACIONAL
DE REFUGIOS**

