



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Cátedra UNESCO de Derechos Humanos
UNAM



Red Nacional
de Alertistas

INFORME SOMBRA CEDAW INTERMEDIO 2020

Seguimiento a la recomendación 24, incisos:
c), d) y e) sobre el Noveno informe periódico
de México al Comité CEDAW 2018

Coordinación:
Dra. Gloria Ramírez
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos
de la UNAM y Red Nacional de Alertistas.



Comunicación: cedawciudadanas@gmail.com

PAPIIT IN310820

Coordinación

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM/ Federación Mexicana de Universitarias A.C.

Lic. Marina Reyna Aguilar, Lic. Leticia Burgos Ochoa y Lic. Evangelina Flores Ceceña.

Red Nacional de Alertistas

Catedra UNESCO de Derechos Humanos de la
Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Edificio E, 3° piso. Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, CP.P. 04510, Ciudad de México
Tel: 56224800 ext. 84645 y 84646
Sitio web: www.catedraunescodh.unam.mx/catedra/catedra
Facebook: Cátedra Unesco de Derechos Humanos @CUDH.UNAM
Twitter: @CatedraUnescoDH

Red Nacional de Alertistas
Facebook: Red Nacional de Alertistas
Twitter: @Alertistas

Diseño de portada y edición: Iraís Gayoso

Seguimiento de la recomendación 24, inciso c) del IX Informe Periódico de México.
Tipificación y protocolo de feminicidio. Un abismo de la ley a su aplicación.
Desaparición de mujeres, Alerta Amber y Protocolo Alba
Cuando no hay voluntad para encontrarlas
En las AVGM. Ni armonización, ni coordinación.

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM.

Impreso en México.

Agradecimientos

La Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, agradece a Federación Mexicana de Universitarias A.C. y a la Red Nacional de Alertistas, que comprende organizaciones civiles (OSC) solicitantes y promoventes de dieciocho entidades de la República Mexicana, que contribuyeron y sumaron con otras OSC, en la elaboración del Informe Sombra intermedio sobre la recomendación 24, inciso c) del IX Informe del Estado Mexicano ante el Comité CEDAW en 2018.

Contribuciones/Colaboraciones

Integrantes de la Red Nacional de Alertistas

Aguascalientes: Centro de Capacitación para el desarrollo Comunitario, A.C. **Campeche:** Red de Mujeres y Hombres por una Opinión Pública con Perspectiva de Género A.C.; Observatorio de Violencia Social y de Género de Campeche; **Ciudad de México:** Las del Aquelarre, mujeres por la paz, la libertad y la justicia A. C.; **Chihuahua:** Movimiento Igualitario LGBTTTTI Chihuahuense; Centro de Intervención en Crisis Alma Calma A.C.; **Colima:** Fundación Ius Género A.C.; **Durango:** Fundación por la Promoción el Desarrollo y el Empoderamiento de las Mujeres A.C.; Mujeres Tejiendo el Género y Bordando Redes A.C.; **Estado de México:** Tejiendo un Sueño, A.C.; **Guerrero:** Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres A.C.; Grupo Interdisciplinario para la Igualdad A.C., Red de Periodistas Guerrerenses con Visión de Género, **Nayarit:** Uka Nauiwame, A.C.; **Puebla:** Todos para Todos A.C.; **Querétaro:** Comité Promotor de la AVGM e integrante del Centro Latinoamericano para la Paz, la Cooperación y el Desarrollo S.C. ;Comité Promotor de la AVGM en Querétaro ;Red Civil en Equidad de Género, Desarrollo Comunitario para la Transformación Social A.C.; **Quintana Roo:** Consejo Estatal de Mujeres de Quintana Roo A.C.; Conciencia Humana Mira para los Demás A.C. ;**San Luis Potosí:** Colegio de San Luis, Universidad Autónoma de SLP y Mesa Ciudadana de Seguimiento a la AVGM y Femicidio en SLP.; **Sinaloa:** Colectivo de Mujeres Activas de Sinaloa A.C.; **Sonora:** Alternativa Cultural por la Equidad de Género A.C ; Yo Observo Cajeme y Red Feminista Sonorense.; **Tabasco:** Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. **Tlaxcala:** Todos para Todos A.C.; **Zacatecas,** Coordinación Feminista Olimpia de Gouges A.C.

Otras organizaciones de la sociedad civil participantes:

Federación Mexicana de Universitarias A.C. (FEMU)

Morelos: Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos (CIDHM), **Veracruz:** Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C.

Colaboradoras de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM

Azucena Enríquez García

Yessica Guadalupe Rosales Martínez

Tania de la Palma Rojas

Tipificación y protocolo de feminicidio. Un abismo de la ley a su aplicación ¹
Informe sombra de seguimiento sobre la recomendación 24, incisos c) al Estado Mexicano

Recomendación 24 inciso c) al Noveno informe Periódico de México sobre violencia de género contra las mujeres.

24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:

c) Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio.

Conforme a la publicación de la LGAMVLV en 2007 y a las distintas recomendaciones internacionales, la figura jurídica del feminicidio se tipificó en el año 2012 en el Código Penal Federal, en el capítulo V Feminicidio. En su artículo 325 se estipula lo siguiente:

Artículo 325. Comete 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.

¹ Este Informe sombra es resultado del trabajo de coordinación de la Cátedra UNESCO de derechos humanos de la UNAM con la Red Nacional de Alertistas, integrada por solicitantes y promoventes de 17 estados del país. También participaron organizaciones peticionarias de Morelos y de Veracruz. Además, se recopiló y se sistematizó información de la CONAVIM, se realizaron entrevistas a 17 organizaciones, se sistematizó información de 5 conversatorios regionales y de 4 estatales y se contó con el apoyo de la Federación Mexicana de Universitarias A.C. y del MUSEO DE LA MUJER. Coordinación general por Gloria Ramírez (CUDH-UNAM) /Marina Reyna/Leticia Burgos y Evangelina Flores (Red Nacional de Alertistas)

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.²

Sin embargo, hasta ahora, es importante señalar que cada entidad cuenta con su propia tipificación de acuerdo con sus códigos penales estatales, sin embargo, en lo general, no hay una homologación con la tipificación a nivel federal, además, cuentan con diferentes definiciones y razones de género para acreditar el delito.

El primer estado en tipificar el delito de feminicidio fue Guerrero en el año 2010 y Chihuahua fue la última entidad en 2020. Hay estados que no han hecho reformas a la tipificación, mientras que otros han llegado a tener hasta 3 reformas. Asimismo, los elementos que acreditan las razones de género varían de una entidad a otra, la Ciudad de México, Michoacán y Tlaxcala sólo cuentan con cinco razones de género, mientras que Jalisco es la entidad que presenta el mayor número con once, mientras que el promedio es de siete.

Por lo que respecta a las sanciones que los Códigos Penales Estatales, la penalidad va de los veinte años hasta los setenta, cuando la mínima en el Código Penal Federal es de cuarenta años, siendo las entidades, Baja California, Ciudad de México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas cuentan con la pena más baja de veinte a cincuenta años, en cambio para las entidades del Estado de México, Jalisco, Morelos y Veracruz la pena va de los cuarenta a los setenta años de prisión.

De acuerdo con información de las organizaciones de la sociedad civil que son solicitantes y/o peticionarias de las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) mencionan que el problema mayor que sucede en las 17 entidades federativas, es el subregistro de los feminicidios, pues con o sin protocolo es un hecho que pocos casos se registran como feminicidio, ya que, existen asimetrías legislativas en la integración de elementos de tipo penal, lo que conlleva un complejo análisis interpretativo de los operadores jurídicos (Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas).

Así mismo, muchas de las muertes violentas de las mujeres, no son investigadas bajo el delito de feminicidio. Sucede que, al clasificarlas como homicidio doloso, después se hace difícil reclasificar los casos como feminicidio (Quintana Roo). Destacan los casos de mujeres asesinadas con violencia y relacionadas con el crimen organizado o vinculadas a cárteles de la droga, no son en general considerados casos de feminicidios. (Colima, Guerrero, Sonora, Zacatecas).

² Cámara de Diputados, "Código Penal Federal", última reforma del DOF, 08-11-19, artículo 325, pág. 99. Consultado el día 21 de octubre de 2020, URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_081119.pdf

Además, persiste una falta de capacitación con perspectiva de género en los protocolos de investigación para los funcionarios públicos y para los agentes del Ministerio Público y primeros correspondientes en este delito, es decir, para todos aquellos que se involucran en la debida diligencia, la procuración y el acceso a la justicia para actuar en lo emergente, por otra parte, existe debilidad institucional y falta una estructura para poder coordinarse sectorialmente. Los operadores jurídicos en las investigaciones parten de una formación jurídica tradicional y cultural que les hace obviar algunas necesidades específicas para la investigación y su posterior juzgamiento. Destaca la ausencia de aplicación de protocolos específicos para investigar y juzgar con perspectiva de género y se advierten numerosos casos donde operan los estereotipos de género de quienes investigan o juzgan. (San Luis Potosí)

Sonora, Zacatecas y Ciudad de México señalan la urgencia de considerar los suicidios y el infanticidio en la investigación por feminicidio. Cabe señalar que existe una revictimización de las familias de víctimas de feminicidio. Además, no se investigan ni registran en general, el delito de tentativa de feminicidio. (Campeche). Preocupa que los operadores jurídicos no están obligados a acreditar las denuncias previas de violencia, sino las circunstancias fácticas que desembocan en la privación de la vida.

Protocolos de investigación policial del feminicidio.

16 de 17 entidades estudiadas cuentan con protocolos de feminicidio: 1. Campeche, 2. CDMX, 3. Chihuahua, 4. Colima, 5. Estado de México, 6. Guerrero, 7. Morelos, 8. Nayarit, 9. Querétaro, 10. Quintana Roo, 11. San Luis Potosí, 12. Sinaloa, 13. Sonora, 14. Tlaxcala, 15. Veracruz y 16. Zacatecas y es sólo el estado de Durango que no cuenta con un protocolo de investigación policial del feminicidio.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil solicitantes y promoventes de la AVGM aseguran que su aplicación no es efectiva. En Tlaxcala, se cuenta con el Protocolo unificado de trata, violencia sexual y feminicidio, sin embargo, es necesario contar con protocolo específico para cada delito, lo anterior lleva a que no haya condenas y a que se liberen los autores de estos delitos. De 2017 a 2019 sólo tres sentencias condenatorias de 9 carpetas de investigación, de 105 feminicidios contabilizados de 2012 a 2019, habla de un grado amplio de impunidad.

Las obligaciones estatales se retrasan y se pone resistencia para la aplicación de los protocolos obligatorios de investigación con perspectiva de género. Por otra parte, una problemática que se también se identifica es que las familias de las víctimas desconocen la existencia de estos protocolos que además no son difundidos por el Estado.

En Querétaro, por ejemplo, se detectan irregularidades importantes principalmente en las zonas serranas y del semidesierto, sobre todo en aquellas en las que existen comunidades indígenas. Solo se tipifican los feminicidios en las zonas céntricas urbanas. En Quintana Roo, los primeros respondientes de seguridad pública y operadores del Ministerio Público, no toman el cuidado de hacer una visión completa para investigar el feminicidio. Zacatecas menciona que la aplicación del

protocolo no es efectiva. Existe una Fiscalía especializada en delitos de género, sin embargo, se inician las investigaciones bajo homicidio, porque las Fiscalías son mixtas y los Ministerios Públicos no están especializados en esa área. En la Fiscalía General de Justicia de Sonora se investigan los casos según la presión social.

En resumen:

México no ha cumplido con la recomendación 24 c), la homologación del feminicidio a nivel federal es un asunto pendiente, que incluso se ha politizado, es necesario que el Estado mexicano cumpla con esta recomendación y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio.

Los principales obstáculos que se encontraron en la aplicación de la tipificación del feminicidio y del Protocolo de Investigación Policial son los siguientes: 1) asimetrías legislativas en la integración de elementos de tipo penal, 2) dificultad en la reclasificación de los homicidios dolosos como feminicidio, 3) casos de mujeres asesinadas con violencia y relacionadas con el crimen organizado no son en general considerados casos de feminicidios, 4) Falta de capacitación con perspectiva de género en los protocolos de investigación para los funcionarios públicos, 5) Urgencia de considerar los suicidios y el infanticidio en la investigación por feminicidio, 6) Revictimización de las familias de víctimas de feminicidio, 7) No se investigan ni registran en general, el delito de tentativa de feminicidio, 8) Los operadores jurídicos no están obligados a acreditar las denuncias previas de violencia, sino las circunstancias fácticas que desembocan en la privación de la vida y 9) Existencia de una centralización de las Fiscalías Especializadas y Ministerios Públicos.

Cabe señalar que, de acuerdo con el Informe del Estado Mexicano que entregó en agosto de 2020, en el anexo II³, se menciona que el delito de feminicidio se encuentra tipificado en los diversos códigos penales de cada entidad, con elementos y sanciones diversas a nivel estatal, no obstante, la información que presenta el gobierno de México es errónea ya que no coinciden las sanciones para las entidades de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, CDMX, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Por otra parte, el Informe del Estado Mexicano menciona que la Comisión CEDAW⁴ instalada con varias dependencias nacionales, elabora una propuesta de reforma legal para estandarizar este tipo penal, no obstante, no existe evidencia de esta propuesta. Cabe señalar que el poder legislativo se ha discutido este tema, aún sin resultados.

Respecto de los Protocolos de investigación y aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio, el informe del gobierno menciona que 29 entidades federativas cuentan con un Protocolo para la Investigación de Delito de Feminicidio o por Razones de Género, sin

³https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

⁴<https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/gobierno-de-mexico-y-organizaciones-de-la-sociedad-civil-trabajan-coordinadamente-para-dar-cumplimiento-a-las-recomendaciones-de-la-cedaw?idiom=es>

embargo, no hay protocolos unificados o especializados, como en el caso de Tlaxcala⁵, que cuenta con un protocolo para diversos delitos en donde se encuentra el feminicidio. Por último, el informe establece que el Estado mexicano cuenta también con Protocolos de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio y para la violencia sexual elaborados por FEVIMTRA, que actualmente son actualizados y validados por la FGR, sin embargo, desde la publicación de los Protocolos en el año 2015, no se ubica ningún tipo de actualización, es decir, se tiene alrededor de 15 años usando los mismos protocolos.

Recomendaciones:

- **La figura de feminicidio debe armonizarse y homologarse a nivel nacional de acuerdo a los parámetros jurídicos nacionales e internacionales que más protejan a las víctimas., por lo cual se debe estudiar y fundamentar cual es el mejor procedimiento para reconocer un solo tipo penal, como el feminicidio en la República mexicana.**
- **La capacitación a funcionarios y funcionarias públicos debe enfocarse en prevenir y atender la violencia feminicida contra las mujeres con perspectiva de género y a tratar el feminicidio como tema específico a través de sistemas de enseñanza profesionales y con certificación, por medio del apoyo con las universidades públicas.**
- **Se actualicen los Protocolos de investigación del delito de feminicidio bajo los estándares de debida diligencia, perspectiva de género y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).**
- **Se tomen medidas para que se realice una correcta tipificación del delito del feminicidio considerando los criterios de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de Mariana Lima Buendía, en consecuencia, que toda muerte violenta de mujer (incluyendo suicidios), sea investigada como feminicidio y sea la investigación bajo el debido proceso la que lo descarte.**

⁵ <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Peri19-4a2018.pdf>

Informe sombra de seguimiento sobre la recomendación 24, inciso d) al Estado Mexicano

Temas: Desaparición de mujeres, Alerta Amber y Protocolo Alba⁶

CUANDO NO HAY VOLUNTAD PARA ENCONTRARLAS

Recomendación 24 inciso d) al Noveno informe Periódico de México sobre violencia de género contra las mujeres.

24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:

d) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género⁷.

La siguiente información responde a la evaluación de los mecanismos orientados a la búsqueda de mujeres y niñas.

Recopilación y creación de base de datos

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) desde el año 2014 integra los datos de personas no localizadas y/o desaparecidas, obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente. Este registro incluye únicamente a las

⁶ Este Informe sombra es resultado del trabajo de coordinación de la Cátedra UNESCO de derechos humanos de la UNAM con la Red Nacional de Alertistas, integrada por solicitantes y promoventes de 17 estados del país. También participaron organizaciones peticionarias de Morelos y de Veracruz. Además, se recopiló y se sistematizó información de la CONAVIM, se realizaron entrevistas a 17 organizaciones, se sistematizó información de 5 conversatorios regionales y de 4 estatales y se contó con el apoyo de la Federación Mexicana de Universitarias A.C. y del MUSEO DE LA MUJER. Coordinación general por Gloria Ramírez (CUDH-UNAM) /Marina Reyna/Leticia Burgos y Evangelina Flores (Red Nacional de Alertistas)

⁷ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, 25 de julio de 2018, pág. 9. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, esto es al mes de abril de 2018⁸.

Al inicio del sitio oficial, aparece un “AVISO IMPORTANTE”, en el cual se informa que la última ocasión en la que se actualizaron las bases de datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas del fuero común y fuero federal fue el 30 de abril de 2018.

Se estableció que corresponderá a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas la publicación de las subsecuentes bases de datos, de conformidad con la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el DOF en noviembre de 2017, y actualmente, en el sitio oficial de la Comisión Nacional de Búsqueda⁹ se destaca la creación del **Reporte Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas**¹⁰,

Protocolo Alba

De acuerdo con el Informe que el Estado Mexicano entregó en agosto del 2020¹¹, 20 entidades cuentan con el Protocolo Alba para la búsqueda y localización inmediata de mujeres y niñas desaparecidas. Por su parte, conforme a la investigación coordinada por la CUDH-UNAM, a la fecha, son 25 entidades las que operan el Protocolo y 17 que han integrado ya un Comité Técnico. Sin embargo, solamente en Ciudad Juárez, Chihuahua el Protocolo Alba ha alcanzado una efectividad del 98% en cuanto a la localización de mujeres en ese municipio, de ahí la importancia de su implementación a nivel nacional¹².

Estados con Protocolo Alba: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Sonora, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California.

Estados con Comité Técnico de colaboración: Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz de Ignacio de la Llave, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California.

Destaca una desigualdad en cuanto al funcionamiento dado que hay estados cuyo protocolo no cuenta con comités técnicos lo cual no permite su correcta implementación. Así mismo hay ausencia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y en particular entre las instituciones de procuración de justicia y las instituciones especializadas en género. No existe homologación en relación al momento para iniciar la búsqueda inmediata de mujeres extraviadas o desaparecidas, por lo que es urgente que el Estado mexicano exija a los estados faltantes de Protocolo y de Comité Técnico

⁸ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>

⁹ <https://www.gob.mx/cnb>

¹⁰ <https://www.gob.mx/cnb>

¹¹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

¹² <https://www.gob.mx/conavim/articulos/protocolo-alba-la-busqueda-inmediata-de-mujeres-y-ninas-desaparecidas?idiom=es>

instalarlos e implementarlos.

Cabe señalar, que en varias entidades no cuentan con información pública en los sitios web sobre el Protocolo Alba y su efectividad, así como tampoco de los resultados del trabajo de los Comités Técnicos de colaboración. Lamentablemente en varias entidades la aplicación del Protocolo Alba queda en decisiones políticas que minimizan o pretenden ocultar las desapariciones de mujeres.

Alerta Amber¹³

Actualmente, las entidades que cuentan con un Protocolo Estatal son 17: Campeche, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

La mayoría de las entidades cuentan con un sitio oficial de ‘Alerta Amber’ y otros cuentan con páginas oficiales en redes sociales como Twitter, a través de las cuales dan a conocer las Alertas emitidas buscando una mayor difusión¹⁴, sin embargo en estas redes y sitios web no hay documentos que permitan conocer los resultados de la implementación de la Alerta Amber.

Se debe contar con un protocolo estatal para la aplicación de la Alerta Amber en cada entidad federativa, sin embargo, hay entidades que no cuentan con uno o no es de dominio público, lo cual refleja la falta de armonización jurídica.

No hay información sobre los resultados de la implementación a nivel nacional y estatal de la activación de las alertas, además solo se informa de la localización de las niñas, niños y adolescentes localizados sin especificar la situación y estado de localización.

Por otra parte, de acuerdo con la investigación realizada, derivada de las entrevistas a 17 entidades federativas del país, 1. Campeche, 2. CDMX, 3. Chihuahua, 4. Colima, 5. Durango, 6. Estado de México, 7. Guerrero, 8. Morelos, 9. Nayarit, 10. Querétaro, 11. Quintana Roo, 12. San Luis Potosí, 13. Sinaloa, 14. Sonora, 15. Tlaxcala, 16. Veracruz y 17. Zacatecas, se informa lo siguiente:

A pesar de que en el Informe del Estado Mexicano que envió en agosto del 2020, se reporta que exhorta a procuradurías y fiscalías a promover la erradicación de elementos que limiten la acción inmediata ante la desaparición de mujeres y niñas, y a eliminar la espera de 72 horas para iniciar la búsqueda,¹⁵ en todas las entidades entrevistadas existe el Programa de Alerta AMBER y el Protocolo Alba, no obstante, en ninguna de las entidades funcionan de manera correcta, ya que, en algunos casos, las autoridades no permiten las activaciones de estos mecanismos de manera inmediata, sin que haya transcurrido un plazo de 72 horas como mínimo, como es el caso de la Ciudad de México, Colima y Sinaloa. Lamentablemente pasado este lapso de tiempo se ha comprobado que

¹³ <https://alertaamber.gob.mx/>

¹⁴ https://twitter.com/AAMBER_mx?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor

¹⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

es más difícil localizar a las víctimas (el caso de Chihuahua que funciona mejor el protocolo ALBA lo demuestra).

Las organizaciones de los estados de Campeche, Ciudad de México, Colima, Querétaro, Quintana Roo y Tlaxcala señalaron en el caso de la Alerta AMBER y del Protocolo Alba no hay una actualización y difusión de los boletines, la organización de Colima menciona que las fichas de desaparición deberían ser difundidos por medios electrónicos y en las carreteras, además existe poco compromiso de las radiodifusoras y las páginas de los gobiernos municipales no colocan las fichas inmediatamente; la organización del estado de Querétaro especifica que falta promoción al público para la activación del mecanismo. La organización de Tlaxcala señala que falta una buena campaña de información sobre estos mecanismos.

Existe una revictimización y estigmatización de las víctimas y siguen persistiendo los prejuicios o estereotipos que reproducen los agentes del estado encargados de dichos protocolos (organizaciones de las entidades de Campeche, Sinaloa y Tlaxcala).

Otra problemática es la falta de acceso a la información sobre el seguimiento de la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, lo anterior es mencionado por las organizaciones de Campeche y Guerrero. La organización de Guerrero menciona que el Protocolo Alba existe desde 2016 y comenzó a operar a finales del 2018 no obstante, no se da información respecto a los municipios donde ocurrieron las desapariciones.

Además, las organizaciones de Campeche, San Luis Potosí y Sinaloa informan que la Alerta AMBER y el Protocolo Alba no se aplican de manera correcta, ya que, las activaciones no son clasificadas adecuadamente y no se investigan, lo que impide el ejercicio del protocolo y su correcta investigación.

Por su parte, las integrantes de la Mesa Ciudadana de Análisis de AVGM de San Luis Potosí, establecieron en diagnóstico de AVGM¹⁶ que: Existe gran fragmentación en las políticas públicas para poder abordar la aplicación de la Alerta AMBER y del Protocolo Alba.

Las organizaciones de Sonora y Zacatecas mencionan que hay una falta de capacitación y sensibilización de las y los operadores de dichos instrumentos y no hay acompañamiento a las víctimas de familiares de personas desaparecidas.

Para el caso de la Ciudad de México, la organización de la sociedad civil menciona que los obstáculos para la aplicación de la Alerta AMBER son los siguientes: 1) No se inicia la investigación en el último lugar donde se vio a la persona desaparecida para tener indicios/información de su paradero. 2) Se activa una búsqueda informal, solamente en hospitales y Ministerios Públicos y 3) La Cédula se puede activar sólo por un familiar.

¹⁶ https://diagnosticoslp.colsan.edu.mx/files/avgm/DOCUMENTO_FEMINICIDIO.pdf?v=001

En el estado de Durango existe el Protocolo Alba, sin embargo, no ha habido una sola investigación bajo ese marco y no se ha activado hasta el momento. En el estado de Guerrero, para el caso del Protocolo Alba, se publicó en 2017 y comenzó a funcionar hasta 2018 con 17 alertas activadas; 2019 con 70 y 2020 con 23. La información al respecto no es de fácil acceso para la sociedad civil.

Para la organización de Querétaro entre los obstáculos de la aplicación del Protocolo Alba se encuentra el centralismo de las capacitaciones que genera un problema de disparidad entre las zonas urbanas del estado y los municipios serranos. Por otro lado, si a las mujeres no se les considera que están en peligro real, no se activa el Protocolo. Los obstáculos de la aplicación del Protocolo Alba en el estado de Quintana Roo es que no hay una coordinación para actualizar la información de las personas localizadas.

La organización del estado de Sinaloa reporta que respecto a la aplicación de la Alerta AMBER y el Protocolo Alba, los obstáculos a considerar para una correcta aplicación son: 1) Falta de una socialización de los protocolos en las agencias de investigación, se debe conocer por los operadores del acceso a la justicia. 2) Hay inconsistencias en la aplicación de los protocolos.

La organización de la sociedad civil de Sonora, específica que no hay una correcta aplicación de la Alerta AMBER en el estado. La existencia en Sonora de las Buscadoras Guerreras y las Rastreadoras Guerreras son muestra de un cuestionamiento a las actuaciones de las autoridades responsables de la búsqueda de personas. Además, ni las cifras, ni los datos resultan coincidentes. Por lo que no se opera el protocolo Alba a pesar de estar en las exigencias de la primera y segunda petición de la AVGM.

La Alerta AMBER y el Protocolo Alba en el estado de Tlaxcala, operan recientemente por la presión de las recomendaciones de la AVGM. Para el estado de Zacatecas se informó que los obstáculos para la aplicación de los mecanismos de Alerta AMBER y Protocolo Alba son: 1) Falta mejorar los sistemas de coordinación 3) No todas las voluntades se mueven en la misma dinámica. 3) Detección de redes de trata y se ha iniciado un sistema de protección para las víctimas.

Otras políticas y Protocolos para la investigación de Desaparición Forzada en materia de género

Son 9 las entidades que cuentan con otras políticas y protocolos. Campeche, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, de acuerdo con la información de las organizaciones de la sociedad civil.

La organización de Campeche informa que cuenta con cinco protocolos: 1) Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género en delitos de violencia sexual, 2) Protocolo de investigación de violencia contra la mujer en el ámbito familiar desde una perspectiva de género, 3) Protocolo de Actuación. Primer Respondiente, 4) Protocolo Alba en el Estado y la instalación de su Comité Técnico Interinstitucional, 5) Protocolo de identificación de víctimas de trata de personas.

Para el caso de Guerrero se mencionó que cuenta con cuatro protocolos: 1) Protocolo de búsqueda inmediata; 2) Protocolo de identificación forense; 3) Protocolo de búsqueda en vida y muerte; 4) Protocolo de notificación y entrega de cuerpo. En Querétaro, en 2018, se creó la Comisión Local de Búsqueda de Personas del Estado de Querétaro, de acuerdo con lo informado con la organización de la entidad.

La organización de la sociedad civil de Quintana Roo mencionó la campaña “Taxi Naranja” para sensibilizar y prevenir la violencia de género, así como el Protocolo para la atención médica, psicológica y jurídica de mujeres niñas y niños víctimas de violencia, el Protocolo de Atención a Víctimas del Estado Quintana Roo, y el Protocolo de órdenes de protección a Víctimas.

Para el caso de Sinaloa se mencionó que existe la Comisión de Búsqueda, con el trabajo de las mujeres y madres que buscan a sus desaparecidos. En Tlaxcala se encuentra el Protocolo de atención, reacción y coordinación en caso de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes para el estado de Tlaxcala.

Zacatecas tiene el Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas y el Protocolo de Actuación para las y los Agentes del Ministerio Público de la Procuraduría de Zacatecas en la Emisión, Seguimiento y Cumplimiento de Medidas y Órdenes de Protección en Casos de Mujeres en Situación de Violencia. La Ciudad de México mencionó el Protocolo de Atención Consular para Víctimas Mexicanas de Trata de Personas en el Exterior, el cual existe a nivel Federal.

Protocolo de Investigación de Desaparición Forzada

Las organizaciones de Durango, Campeche, Guerrero, Nayarit y Quintana Roo especificaron que no hay protocolo para la investigación de Desaparición Forzada en su Estado. Para el caso de Querétaro y Sonora mencionaron que si existe un programa o institución por parte del gobierno pero que no opera aún y no se ha difundido. Y para la entidad de Guerrero mencionó que existe una Comisión de Investigación Estatal, pero ésta ópera desconcentradamente de la Secretaría de Gobierno. Por último, la organización de Sinaloa fue la única entidad donde se afirmó tener un protocolo funcional para la Investigación de Desaparición Forzada.

Protocolo de Investigación de Trata de Mujeres

Sobre los Protocolos de Investigación de Trata de Mujeres, las organizaciones de los estados de Campeche, Sinaloa y Tlaxcala afirmaron que en su estado si hay y opera correctamente algún protocolo. Sin embargo, de esos estados sólo la organización de Campeche dijo que cuentan con un diagnóstico y cifras de la situación, para el caso de San Luis Potosí y Sonora también mencionaron que cuentan con un Protocolo pero que no opera correctamente o falta trabajarlo. Las entidades sin protocolo alguno resultaron Durango, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo y Querétaro. Además, las entidades de Durango y Quintana Roo añadieron que no cuentan con carpetas de investigación o algún diagnóstico sobre la situación de la trata en su estado.

En resumen:

A pesar de que las 17 entidades cuentan con los mecanismos del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, éstos no son aplicados de forma correcta en ninguna entidad, ya que, entre sus principales obstáculos destacan: 1) La activación de las fichas de búsqueda tarda hasta las 72 horas, 2) Falta de difusión, actualización y de seguimiento a las investigaciones, 3) No existen campañas de información sobre la activación de los protocolos, 4) Existe una revictimización y estigmatización de las víctimas, 5) Falta de acceso a la información sobre el seguimiento de la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, 6) las activaciones no son clasificadas adecuadamente y no se investigan, 7) No hay capacitación y sensibilización de las y los operadores de dichos instrumentos 8) Ausencia de un acompañamiento a las víctimas de familiares de personas desaparecidas y 9) No hay coordinación en la aplicación efectiva de los mecanismos.

No todos los estados cuentan con políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, y donde existen la aplicación no es eficaz ni eficiente

Recomendaciones:

- **Armonizar el Protocolo Alba en todos los estados de la República y de igual forma conformar los Comités Técnicos de colaboración a nivel nacional e informar de los resultados de la implementación de forma periódica y pública**
- **Armonizar la Alerta Amber en todos los estados de la República e informar de los resultados de la implementación de forma periódica y pública.**
- **Que se asignen recursos suficientes para la operación de las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas y para la aplicación de la recién aprobada Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas y por particulares.**
- **Se requiere contar con perspectiva de género en toda la intervención que se realice en términos de atención de la desaparición de personas: en las investigaciones de mujeres desaparecidas, y en la atención a las mujeres que buscan a sus familiares.**

Informe sombra de seguimiento sobre la recomendación 24, inciso e) al Estado Mexicano

Temas: Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

En las AVGM: NI Armonización/ NI Coordinación ¹⁷

Recomendación 24 inciso e) al Noveno informe Periódico de México sobre violencia de género contra las mujeres.

24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:

e) Evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia;

La siguiente información responde a la evaluación de la repercusión del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en lo federal, estatal y municipal. Se realizaron entrevistas a organizaciones de la sociedad civil que representan a 17 entidades federativas del país.

En este marco, se han presentado un total de 52 solicitudes de AVGM, hasta octubre de 2020, y se han admitido 36 solicitudes de alerta de las cuales se han emitido 22 declaratorias de alerta de género, para 19 estados¹⁸: Estado de México (una por violencia feminicida y otra por desaparición), Morelos, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Veracruz (una por violencia feminicida y otra por agravio comparado), Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Quintana Roo, Nayarit, Zacatecas, Oaxaca, Durango, Campeche, Jalisco, Puebla y Ciudad de México.

En contraste en 10 estados se determinó la improcedencia de la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres: Guanajuato (30 de julio 2015), Baja California (19 de mayo de 2016), Querétaro (9 de febrero de 2017), Puebla (7 de julio de 2017), Tlaxcala (4 de agosto de 2017), Tabasco

¹⁷ Este Informe sombra es resultado del trabajo de coordinación de la Cátedra UNESCO de derechos humanos de la UNAM con la Red Nacional de Alertistas, integrada por solicitantes y promoventes de 17 estados del país.

También participaron organizaciones peticionarias de Morelos y de Veracruz. Además, se recopiló y se sistematizó información de la CONAVIM, se realizaron entrevistas a 17 AVGM, se sistematizó información de 5 conversatorios regionales y de 4 estatales y se contó con el apoyo de la Federación Mexicana de Universitarias A.C y del MUSEO DE LA MUJER. Coordinación general por Gloria Ramírez (CUDH-UNAM) /Marina Aguilar/Leticia Burgos y Evangelina Flores (RNAAlertistas)

¹⁸ Seguimiento de la CUDH-UNAM a través de la página oficial de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. URL: <https://www.gob.mx/conavim/archivo/documentos?order=DESC&page=1>

(4 de agosto de 2017), Sonora (4 de agosto de 2017), Yucatán (9 de agosto de 2018), Coahuila (29 de noviembre de 2018) y Ciudad de México (7 de junio de 2019).

El caso de la Ciudad de México es particular, ya que, el día 7 de junio de 2019 la SEGOB a través de la CONAVIM emitió la improcedencia de la AVGM. No obstante, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, declaró la AVGM el día 21 de noviembre de 2019, siendo ésta una decisión por parte del ejecutivo de la CDMX, no existe hasta el momento alguna resolución emitida por la SEGOB.

Es importante mencionar que, 5 Estados se encuentran en alguna etapa del proceso de AVGM, Sonora (segunda solicitud violencia feminicida), Chihuahua (violencia feminicida), Ciudad de México (con la segunda solicitud por violencia feminicida), Tlaxcala (violencia feminicida) y Baja California (segunda solicitud violencia feminicida). Y 4 Estados no han tenido algún proceso activo de solicitud de AVGM: Aguascalientes, Hidalgo, Tamaulipas y Baja California Sur.

Proceso de las solicitudes de alerta de violencia de género declaradas

Actualmente no existe dentro de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o en su reglamento algún plazo establecido para dar cumplimiento a la solicitud de AVGM, por lo que pueden pasar meses, incluso años entre la admisión de la solicitud y la declaratoria; se destaca que los Estados en los cuales se ha observado un mayor plazo entre la admisión de la solicitud y la resolución son Chiapas y Colima con 28 meses, el estado de Sonora con 25 meses, le siguen los estados de Jalisco con 23 y Campeche 21. Y los Estados con menor número de meses en el proceso son Guerrero y Tlaxcala con 11 meses de duración, le siguen los estados de Sinaloa y Nayarit con 12, así como Morelos y Oaxaca con 13 meses.

Notificación de las alertas declaradas

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su artículo 25° establece que corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa cuando se emite la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en un territorio determinado. Además de hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar como lo dice la ley su artículo 23° fracción V.

De acuerdo con esta investigación, en las entidades de Campeche, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y, Zacatecas si se le notifico de la declaratoria de la Alerta al ejecutivo del Estado como lo marca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin embargo, esta notificación no llevo a los municipios alertados más que en el caso de Colima, donde si se les notifico de la declaratoria a los cinco municipios para los que se solicitó la alerta de violencia de género.

Por otra parte, la declaratoria de la Ciudad de México se dio a conocer en la gaceta oficial de la CDMX sin notificarle previamente el ejecutivo y menos a las organizaciones solicitantes. Cabe mencionar que el caso de la Ciudad de México es particular, ya que, el día 7 de junio de 2019 la SEGOB a través de la CONAVIM emitió la improcedencia de la AVGM. No obstante, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, declaró la AVGM el día 21 de noviembre de 2019, siendo ésta

una decisión por parte del ejecutivo de la CDMX, no existe hasta el momento alguna resolución emitida por la SEGOB.

Proceso de las solicitudes de alerta de violencia de género no declaradas o denegadas

De acuerdo a la LGAMVLV admitida la solicitud, la Secretaría Ejecutiva lo hará del conocimiento del Sistema, y coordinará y realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo a efecto de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los Derechos Humanos de las Mujeres, ya sea por violencia feminicida o agravio comparado¹⁹ y se determinara la improcedencia de la declaratoria de alerta de violencia de género “cuando el grupo de trabajo no encuentre elementos suficientes que le permitan presumir la existencia o la veracidad de los hechos que dieron lugar a la solicitud, lo hará del conocimiento de la Comisión Nacional, así como de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta a su vez lo haga del conocimiento de las partes interesadas.”²⁰

Cabe mencionar que actualmente no existe dentro de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o en su reglamento algún plazo establecido para dar cumplimiento a la solicitud de AVGM.

Seguimiento de las organizaciones de la sociedad civil ante las AVGM denegadas

Las organizaciones de la sociedad civil, han servido como un eje fundamental en la declaración de la AVGM, ya que, son éstas quienes insisten ya sea, en obtener participación en la integración de los grupos de trabajo (GT) así como en los grupos interinstitucionales y multidisciplinarios (GIM) como la Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres y Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía, Libertad de las Mujeres A.C que si participa en el GIM.

Así mismo, las ONG'S han funcionado como un factor de presión en la activación de la AVGM, las organizaciones en cuyos Estados fue negada la declaratoria de AVGM han fungido como medios de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas, tanto de las conclusiones que contienen los informes elaborados por los grupos de trabajo. Su importancia radica en el papel que desempeñan en la elaboración de distintas metodologías para evaluar el cumplimiento, reflejan muchas veces el trabajo que tendrían que hacer los gobiernos, tanto municipales como los estatales.

Por otra parte, la falta de información sobre los estados donde se declaró improcedente la alerta no permite tener un panorama completo de la situación que guarda la violencia feminicida en esas entidades. Tal es el caso de Guanajuato donde se declaró improcedente la AVGM el 30 de Julio del 2015 y que ha visto un incremento importante en los casos de muertes violentas de mujeres. Tan solo de enero a septiembre de 2020 el estado reporta 14 feminicidios, 325 homicidios dolosos contra mujeres y 499 homicidios culposos, colocándole en el 1er lugar de estos dos últimos delitos a nivel nacional.

¹⁹ (artículo 36 de la LCGMVLV) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130420.pdf

²⁰ (artículo 36 ter de la LCGMVLV) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130420.pdf

El seguimiento de las recomendaciones emitidas por el GIM por parte de la CONAVIM a los estados donde se declaró improcedente la AVGM, pero se determinó un periodo para evaluar las acciones ha sido inexistente. Esta falta de seguimiento es debida a las limitaciones de la propia CONAVIM. El seguimiento a la implementación de las recomendaciones es necesario aun cuando la AVGM haya sido declarada improcedente para garantizar que el Estado continúe con la aplicación de las medidas. Los procedimientos relativos a la declaración de improcedencia se van definiendo o modificando sobre la marcha y desde una valoración subjetiva como es la “voluntad política”. Es necesario evaluar los procedimientos en el marco de la LGAMVLV.

Armonización y Coordinación de la AVGM

En el Informe que entrego el Estado Mexicano al Comité CEDAW en agosto del 2020²¹ menciona que para garantizar la actuación coordinada de los tres niveles de gobierno en la implementación de las medidas de AVGM, se crearon programas municipales, contando actualmente con 105 reportes municipales, sin embargo, en el informe de la dependencia especializada en la materia Conavim²² sólo 84 municipios presentaron programas municipales para la implementación de las medidas. La ausencia de reportes o programas municipales refleja el incumplimiento de las medidas establecidas en las AVGM.

Respecto a este punto la mayoría de las peticionarias coinciden que la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) no se garantiza ni la armonización ni la coordinación en los tres planos de gobierno, federal, estatal y municipal. Y ya que el gobierno estatal es el encargado de determinar las acciones que se ejecutan en cada municipio, esto representa una problemática pues se debería buscar una modificación de los lineamientos para que los gobiernos municipales tengan acceso directo a los fondos y que sean ellos quienes presenten proyectos y puedan atender la declaratoria de alerta de violencia de género a nivel local. Aunado a eso debería existir una armonización entre los Sistemas Estatales y Municipales de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, los Programas Estatales y Municipales para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con las medidas de la Declaratoria de AVGM, sin embargo, en la práctica no se observa la ejecución de los mismos.

En este sentido, no hay interacción o participación de parte de los municipios respecto de la coordinación de los tres niveles de gobierno, la federación, el gobierno estatal y el municipal, por lo cual es necesario un involucramiento activo de los tres poderes de gobierno, iniciativa privada, academia y sociedad civil que puedan garantizar políticas públicas con perspectiva de género, para el ejercicio pleno de los derechos humanos teniendo como eje la igualdad de mujeres y hombres, para evaluar las mismas, en términos de su capacidad para enfrentar las injusticias sociales, económicas, culturales.

²¹https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fFCO%2f9&Lang=en

²² [VF INFORME AVGM 2020 \(www.gob.mx\)](http://www.gob.mx)

En lo que respecta a la armonización del mecanismo de la AVGM, la organización del estado de Colima plantea que no existe esta entre los tres planos de gobierno a nivel Federal, Estatal y Municipal, por lo que refiere al tema de la coordinación, hay una falta de la misma con los municipios, ya que, estos son los primeros respondientes, lo que deriva en un mal funcionamiento de los Sistemas Municipales, prueba de lo anterior es que las directoras de los Institutos Municipales de la Mujer no cuentan con presupuesto para llevar a cabo el cumplimiento de las medidas de la AVGM, y a pesar de que se cuentan con 10 Institutos de la Mujer, sólo funcionan 4 o 5. Además, el gobierno municipal de Villa de Álvarez desapareció el Instituto Municipal de las Mujeres, no obstante, el año pasado se colocó de nuevo. En conclusión, sólo 4 municipios tienen recurso asignado. Por último, la organización del estado menciona que en el poder judicial no hay coordinación a diferencia de los poderes legislativo y ejecutivo.

El caso de Durango la AVGM no se encuentra armonizada con la declaratoria de la AVGM, si bien se incluyó el mecanismo de la Alerta en la Ley Estatal, ya que anterior a ello, no estaba mencionada la AVGM, no ha habido una sola reunión con el gobierno, su gabinete, ni los municipios para el cumplimiento de las medidas de la AVGM. La armonización de la AVGM con el Sistema y el Programa Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, no se ha podido llevar a cabo ya que el Programa Integral que se tiene para el estado de Durango, no se ha terminado. Referente al tema de la armonización de los Sistemas, Programas Estatales y Municipales de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se menciona que en el último dictamen la CONAVIM señala que sólo el municipio de Gómez Palacios presentó un programa para atender la violencia de género, de los 16 municipios con declaratoria de AVGM, los demás no lo hicieron.

Guerrero refiere que no existe una coordinación armonizada a nivel federal, estatal y municipal, ya que no hay programas municipales para el cumplimiento de la AVGM, sólo se cuenta con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, además existe un desconocimiento de los gobiernos municipales sobre los programas y sistemas, tal es el caso del municipio de Ayutla, ya que, no sabían quienes presidían el Sistema Municipal. A tres años de haberse declarado la AVGM no saben de dónde tomar recurso ni las acciones que se deben implementar. La CONAVIM no da un acompañamiento ni a los estados ni a los municipios, lo mismo pasa con el gobierno estatal ya que, no se coordina con los municipios.

En el Estado de Querétaro, no se declaró la AVGM por lo tanto no se garantiza una utilización amplia y armonizada, un ejemplo es la forma en cómo se encuentra planteada la AVGM, que en el artículo 25 de la LGAMVLV en donde la notificación sólo se le hace al ejecutivo y se deja de lado a los demás poderes, por lo que no se genera una coordinación tanto en la ley como en el reglamento lo anterior conlleva a que no se resuelve la urgencia, no hay inmediatez. El mecanismo de la AVGM en su redacción actual no está armonizado y por lo mismo es ineficiente al no ser vinculante para todas las autoridades involucradas en su correcta ejecución. En relación con la armonización de los Sistemas y Programas estatales y municipales con las medidas de la AVGM, sólo algunos programas estatales y municipales fueron elaborados para cumplir con las recomendaciones del GIM derivada de la solicitud de activación de la AVGM para el estado de Querétaro.

Continuando con el tema de la coordinación del mecanismo de la AVGM, Querétaro en mayo del 2016 firmó un convenio de coordinación entre el gobierno del estado, los municipios, la fiscalía general del estado y el tribunal superior de justicia para implementar las recomendaciones derivadas de la solicitud de activación de la AVGM mismo que fue ratificado con los municipios en 2019. Los 18 municipios se comprometieron a cumplir las medidas, no sólo los seis municipios de la AVGM, y volvieron a ratificar con los nuevos presidentes municipales. Además, lo firmaron las demás instituciones.

En el estado de Quintana Roo, de acuerdo con información de la organización peticionaria de la AVGM, la Alerta no se garantiza de una forma armonizada, porque el Gobierno no ha tenido la voluntad política de que los municipios y las dependencias involucradas en el cumplimiento de las acciones señaladas por la Declaratoria asuman su responsabilidad respecto a las acciones y medidas que les corresponden. La declaratoria entró con un nuevo gobernador y no hay un seguimiento de las medidas de los gobiernos pasados en general las acciones de la AVGM no tienen un seguimiento, por ejemplo, no hay elementos que digan cuales son las zonas prioritarias, respecto al alumbrado público y recuperación de espacios públicos, tienen su programa, pero no se vinculan con las medidas de la AVGM priorizando las zonas de mayor peligro para las mujeres. Se necesita una evaluación, si realmente están sirviendo.

Por otra parte, al hablar de la armonización de la AVGM en los tres niveles de gobierno, se menciona que, si existe una armonización en materia legislativa, pero no es suficiente para atender adecuadamente las acciones que implica la AVGM, de igual forma, parcialmente a nivel estatal existe una incipiente coordinación entre dependencias estatales y municipales y con la Federación no existe el interés de las secretarías de estado en el tema. La organización mencionó que se llegó a solicitar una reunión con el Fiscal General de la República, pero no se dio, ya que, se necesitaba un apoyo desde un nivel federal, para que se diera cumplimiento para las medidas de AVGM. Se ha observado en las Fiscalía, Centros de Justicia para las Mujeres la, falta de personal y falta de capacitaciones, por otro lado, se creó la Unidad de Contexto, pero no es suficiente, se reconoce el trabajo del fiscal en materia de atención, pero no es suficiente, cabe mencionar que la organización si ha sido atendida por distintas instituciones del gobierno.

Respecto a la armonización de la AVGM con los Sistemas y Programas Estatales y Municipales si existe, pero requieren actualización y encontrar un mecanismo que permita que las acciones y programas se mantengan con los cambios en el gobierno municipal. Así como incorporar nuevas medidas para involucrar a todas las dependencias a nivel estatal y municipal, existe una falta de coordinación para que las medidas sigan de un gobierno a otro, no hay de seguimiento en las actividades y de las responsabilidades de la AVGM, en el ámbito municipal.

El tema de la coordinación en los tres niveles de gobierno, se da en cierta medida y no con frecuencia entre el gobierno del estado con la CONAVIM, por su parte el Instituto tiene vinculación con los municipios, representación en Solidaridad, Benito Juárez, Tulum, Chetumal, pero los demás no. A su

vez la coordinación que hay entre los tres poderes de gobierno es a través de reuniones y presentación de informes y cuando viene la COANVIM, se tienen reuniones.

La armonización en los planos municipal, estatal y federal con la AVGM, en el estado de San Luis Potosí se ha dado solamente a partir del señalamiento de la Sociedad Civil, los municipios no realizan su trabajo respecto a la AVGM por lo que denota una falta de armonización con el Sistema Estatal. En el ámbito municipal se gestionó un comité para la implementación de las medidas, no obstante, el principal obstáculo para el gobierno del estado, es la ausencia de coordinación ligada a la falta de voluntad política, por lo que no hay una estrategia municipal, para poder identificar las diferencias y poder armonizar las medidas de la AVGM. La presión de la demanda política o de la sociedad civil permite que en municipios como el caso de San Luis Potosí en donde hay mayor demanda. La coordinación entre los tres poderes de gobierno se ha dado en el Sistema Estatal sólo el poder legislativo acude como invitado, pero no incide. En el caso del Poder Judicial, se ha querido gestionar capacitaciones y formaciones por parte del Instituto de las Mujeres Estatal.

En Sonora se identifica que no hay armonización de la AVGM con los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, el mecanismo según la Ley, habla de un proceso del cual se deriva un programa de acciones de emergencia para atender una problemática de violencia feminicida en un territorio determinado, y lo hay es un reglamento que complejiza la realización de acciones concretas de atención. Para Sonora, la AVGM resulta ser un mecanismo que por sus recomendaciones viene a atender la demanda de políticas públicas de género, que, por la vía ordinaria, durante una década 2007-2017, no se atendieron, dando testimonio, de la violencia feminicida que desde las institucionales se ha consignado, al carecer de las actuaciones del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el mismo programa estatal sin recursos.

Respecto a la armonización de la AVGM con los Sistemas, Programas Estatales y Municipales, desde el monitoreo de la organización no hay una armonización, en lo respecta a Cajeme en el municipio se careció de un Programa armónico con el Programa Estatal que, si bien existía, no contó con recursos para su operación.

Para el cumplimiento y atención de las recomendaciones y las medidas específicas dictadas tanto para Cajeme como para Sonora 2015-2017, las OSC solicitantes y promoventes, insistieron al Legislativo y al Ejecutivo y a nivel municipal, que se etiqueten recursos, e incluso en lo específico que se creó un fondo para la atención a dichas recomendaciones y medidas específicas, pero es hasta el ejercicio fiscal de 2019 y 2020, que se etiquetan recursos, en este último se hace una mención en lo específico “para atender el mecanismo de la AVGM en Sonora”, sin embargo en el municipio no se ha logrado ninguna mención al presupuesto destinado al AVGM. Se carece de un programa municipal armónico con el Programa estatal.

En el estado de Sinaloa la armonización que se da en el Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres con las medidas de la AVGM, se expresa a través de reuniones, sin embargo, se acepta que no hay perspectiva de género en los programas, en

los dos años que venían trabajando, las autoridades no sabían cuáles eran sus responsabilidades de acuerdo con las medidas de la declaratoria de la AVGM, en consecuencia no hay trabajo conjunto como sistema. Se quieren asociar acciones en el trabajo de la AVGM, pero éstas no se pueden relacionar, un ejemplo de ello, las Secretarías no conocen el decreto de la AVGM, aun cuando es un documento público. Por otra parte, existe una armonización en los sistemas y programas estatales y municipales con la AVGM, pero no se conoce, si se trabajó en un programa, aún no se publica.

La organización solicitante del estado de Tlaxcala menciona que no existe armonización de la AVGM con los planos de gobierno, federal, estatal y municipal, un ejemplo de lo anterior es que actualmente empieza a funcionar el BANAVIM. Existe un avance significativo en el ámbito estatal, pero una grave omisión en lo local, ya que, en el municipio de Tlaxcala, es el único que tiene un avance significativo, existe un diagnóstico y un refugio. Respecto al Sistema Estatal y Municipal la armonización se da sólo en la formalidad, pero en la práctica es cuestionable.

La organización de la sociedad civil del estado de Zacatecas, menciona que la armonización de la AVGM con los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, se rige con la LGAMVLV y el reglamento a nivel federal, consecuencia de ellos es que se han generado reformas dentro de este marco, por lo anterior, si existe una armonización y todavía están algunas reformas en proceso, como el caso de la reglamentación municipal que se encuentra está en proceso.

Por otra parte, existe una armonización de la AVGM con el Sistema y el Programa Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, ya que el programa que se elaboró para atender la AVGM, tiene medidas urgente, y se vincula con el programa estatal. Este documento contempla que las medidas se relacionan con todos los demás mecanismos, hay un matriz de responsabilidades para saber qué institución debe responder, en el caso de la prevención se concentran distintas instituciones. Respecto de la armonización de la AVGM con los Sistemas y Programas Estatales y Municipales están incorporados los 58 municipios en las directoras de los Institutos Municipales de la Mujer, pero en el territorio no hay respaldo, ya que, sólo acuden a las reuniones. Sin embargo, no hay un respaldo estatal, ni un conocimiento, por otra parte, no siempre hay recursos en los municipios.

En el tema de la coordinación de la AVGM con los tres niveles de gobierno, el federal, estatal y municipal, la organización solicitante menciona al respecto que a nivel general, con el Sistema Estatal presidido por el gobernador, la operatividad se la dejan a la Secretaría de las Mujeres, eso hace que haya poca respuesta, ya que no se ejerce una jerarquía, que impide llevar a cabo el seguimiento, se ha pedido que sea llevada por la Secretaría de Gobierno, en coordinación con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ya que no se ha logrado que se lleve a cabo la obligatoriedad.

Por último, la organización peticionaria de la AVGM en Veracruz, menciona que no existe realmente una armonización, ya que hay leyes estatales que incluyen procedimientos o consideraciones contrarias o diferentes a lo establecido en la Ley General. En cuando a las Alertas decretadas y aun cuando el Gobierno del estado ha hecho esfuerzos para el cumplimiento de las medidas, en los planes de trabajo no se especifica la coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno y a nivel

federal no se establecen criterios claros para la asignación de presupuesto que contribuya al cumplimiento de las mismas, sin contar que a nivel estatal se han impulsado acciones institucionales aisladas y con impacto limitado en la atención de la problemática.

Presupuesto:

De las entrevistas realizadas, se observa que la mayoría de las entidades no cuentan con información pública de seguimiento al presupuesto que se ejerce para implementar las medidas de la AVGM, sólo el estado de Colima y Sinaloa expresan que, si hay un seguimiento al tema, por su parte los estados de Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas tienen información semi-accesible y seguimiento de algunos elementos, por último, los estados de Campeche, Ciudad de México, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz no se cuenta con información accesible y sin transparencia sobre el presupuesto.

En resumen:

El Estado mexicano ha incumplido con la recomendación de garantizar una utilización amplia y armonizada del mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), ya que no hay una coordinación en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, no hay interacción o participación de parte de los municipios con declaratoria de AVGM ya que se tiene en ocasiones desconocimiento por parte de las diversas instituciones y funcionarios públicos sobre las acciones que corresponden a los gobiernos locales, eso sin mencionar que no hay una ley que obligue a cumplir con las declaratorias de AVGM.

Asimismo, en la mayoría de las entidades entrevistadas no existe una armonización entre los Programas y Sistemas para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres a nivel estatal y municipal. Además, no existe un mecanismo que permita que las acciones y programas tengan continuidad cuando se dan cambios políticos entre los titulares del ejecutivo.

Por otra parte, y pese a la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la AVGM, no se ha garantizado la participación de organizaciones no gubernamentales, ya que, no todas las organizaciones peticionarias forman parte de los Grupos Interinstitucionales y Multidisciplinarios de las AVGM, por no estar contemplada ni en la ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, ni en su reglamento, y a su vez, las organizaciones que son solicitantes y/o promoventes tienen poco o nulo acceso a información derivada de las acciones de cumplimiento de las medidas de la declaratoria.

En el caso de la AVGM declaradas como improcedentes, la falta de información sobre los estados donde se declaró en este sentido, no permite tener un panorama completo de la situación que guarda la violencia feminicida en esas entidades. No hay un seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas para estos casos.

Respecto al Informe del Estado Mexicano, menciona que la AVGM ha impulsado políticas sobre seguridad, prevención, justicia y reparación, no obstante, la única información que proporcionan son las medidas que se encuentran en la declaratorias de AVGM, sin aportar evidencia que pueda corroborar lo establecido en el informe, ni desglosar información por entidad federativa sin la

aplicación de criterios sobre indicadores de cumplimiento y de resultado. Cabe señalar que la reparación del daño es prácticamente inexistente. Por otra parte, en diciembre de 2019, la Cámara de Diputados se discute una iniciativa de reforma a la LGAMVLV, sin embargo, actualmente la iniciativa se encuentra pendiente en comisión revisora, es decir lleva más de un año en revisión.

Finalmente, las recomendaciones vinculantes emitidas por el Comité CEDAW no han sido cumplidas por el Estado mexicano. Nos preocupa en particular que el mecanismo de AVGM pueda desaparecer o transformarse en una herramienta institucional que excluya una efectiva participación de sociedad civil como algunas iniciativas legislativas pretenden transformarlo. Al respecto, hemos presentado una serie de observaciones en la materia al Congreso de la Unión. Actualmente, se observa una falta de compromiso y responsabilidad con los gobiernos federal, estatal y municipal, así como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Recomendaciones:

- **Se recomienda establecer tiempos de cumplimiento para las medidas establecidas en la AVGM, además de hacer cumplir los que ya están establecidos en el reglamento, de no ser así, deben de generarse procesos que sancionen a los funcionarios y autoridades que no respeten lo establecido y/o generen acciones para que no puedan retardar el proceso**
- **Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas recomendadas, el cual incorpore indicadores de resultado e impacto para medir los avances y fortalecer las acciones de prevención, seguridad y justicia recomendadas por los grupos de trabajo.**
- **Se reitera la recomendación del Comité que se garantice la participación de la Sociedad civil, expertos del mundo académico sobre derechos humanos y género, así como Familiares de víctimas.**