

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA  
ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO  
CONTRA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE OAXACA

---





**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD  
AVGM/04/2017 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL  
ESTADO DE OAXACA**

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
	A. Naturaleza jurídica de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia .....	1
	B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM .....	2
	C. Naturaleza jurídica del grupo de trabajo.....	4
II.	SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE OAXACA .....	4
	A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud.....	4
	1. Análisis de admisibilidad de la solicitud.....	4
	2. Conformación del grupo de trabajo.....	5
	3. Sesiones de trabajo del grupo.....	5
	4. Información solicitada por el grupo de trabajo .....	8
	B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales .....	8
	C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso.....	9
III.	SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE OAXACA .....	9
	A. Contenido y alcance de la solicitud.....	9
	B. Contexto descrito en la solicitud .....	9
IV.	INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM .....	13
	A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado .....	13
	B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud.....	13
	C. Información presentada respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.....	14
V.	ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA .....	16
	A. Contexto del estado de Oaxaca en materia de violencia contra las mujeres.....	16
	B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres.....	45
	1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.....	45
	2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres .....	49
	3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia .....	61
	4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres .....	63
	5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.....	66
	Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.....	66
VI.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	69

ANEXO METODOLÓGICO.....	78
1. Presupuestos.....	78
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM.....	78
3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo .....	80

# **INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/04/2017 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente informe, se genera en el marco de la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Oaxaca presentada por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca el 3 de julio de 2017 y admitida por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) el 6 de julio de 2017, asimismo contiene el estudio y análisis de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el territorio señalado por la solicitud.

Este ejercicio de análisis se realiza a partir del contexto de violencia que, en su caso, haya sido identificado en la entidad federativa de la que se trate, el cual se contrasta con cada una de las obligaciones generales del estado, establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El informe se estructura conforme a los siguientes apartados:

1. El primer apartado es introductorio. En éste se describe la naturaleza jurídica de la figura de AVGM y su procedimiento.
2. En el segundo apartado describe puntualmente el procedimiento seguido para la admisión de la solicitud de la AVGM, la conformación del grupo de trabajo y las actividades llevadas a cabo por el mismo hasta la emisión del informe.
3. El tercer apartado hace referencia al análisis que realiza el grupo de trabajo respecto de la procedencia de la solicitud de implementación de medidas provisionales.
4. El cuarto apartado contiene el estudio del contexto existente en Oaxaca y se divide en dos partes. La primera consiste en el análisis de cifras y datos oficiales, que si bien deben usarse con cautela y no son determinantes debido a las distintas metodologías empleadas para su obtención, fueron consideradas por el grupo de trabajo para ubicar la situación de violencia contra las mujeres de manera general, en la entidad federativa. La segunda, consiste en el análisis comparativo por parte del grupo de trabajo de la información proporcionada por el solicitante, el gobierno del estado, la obtenida en las distintas entrevistas realizadas y la investigación realizada *motu proprio*, con las obligaciones generales del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, ésta última referente a las obligaciones de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos de las mismas, sancionar a las personas responsables y reparar integralmente a las víctimas, establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM.

Este apartado constituye la parte sustantiva del informe a partir de la cual, bajo el principio de contradicción, el grupo de trabajo obtiene sus conclusiones.

5. El quinto apartado, de conclusiones, incluye las propuestas e indicadores de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de Oaxaca para considerar su debido cumplimiento.
6. Finalmente, se anexa la metodología adoptada por el grupo de trabajo para la realización de su investigación.

### **A. Naturaleza jurídica de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley General de Acceso), la alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM)

*es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.*

De esta manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida<sup>1</sup>.

Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra, y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos<sup>2</sup>, a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas federales, en coordinación con las entidades federativas, enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.

## **B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM**

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Reglamento de la Ley General de Acceso) desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento de las AVGM.

En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece, en primer lugar, los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de AVGM<sup>3</sup>:

1. Cuando existan delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o
2. Cuando exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Con relación al segundo caso, es decir, al agravio comparado, éste se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública, transgrede los derechos humanos de las mujeres al contener:

- a. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- b. Distinciones en el trato jurídico, en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- c. Una aplicación desigual de la ley, lesionándose los derechos humanos de las mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.

La solicitud de AVGM debe ser presentada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Nacional PASE), es decir, al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva) por los organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, o por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva revisará que la misma contenga los requisitos necesarios y la hará del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim).

---

<sup>1</sup> La Ley General de Acceso en su artículo 21 define a la violencia feminicida como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

<sup>2</sup> Véanse los artículos 23 de la Ley General de Acceso y 30 de su Reglamento. Por otro lado, el artículo 5 de la Ley General de Acceso establece que por derechos humanos de las mujeres deben entenderse aquellos derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará), y los demás instrumentos internacionales en la materia.

<sup>3</sup> Artículo 24 de la Ley General de Acceso y 31 de su Reglamento.

La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, resolverá sobre la admisión de la solicitud. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo que se encargará 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. Dicho grupo de trabajo se conformará de la siguiente manera:

- I. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres, quien coordinará el grupo;
- II. Una persona representante de la Conavim;
- III. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IV. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación especializada en violencia contra las mujeres, ubicada en el territorio respecto del que se señala la violencia feminicida o agravio comparado;
- V. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación de carácter nacional especializada en violencia contra las mujeres, y
- VI. Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Asimismo, de acuerdo con los párrafos sexto y séptimo del artículo 36, del Reglamento de la Ley General de Acceso, pueden participar en el grupo de trabajo, por invitación de éste, el organismo de protección de derechos humanos de la entidad federativa que corresponda y las personas que, por su experiencia, puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones. Igualmente, los organismos internacionales en materia de derechos humanos pueden ser invitados como observadores.

Una vez conformado el grupo de trabajo, en un término de 30 días naturales contados a partir del día en que se reúna por primera vez, éste debe realizar un estudio de la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la AVGM e integrar y elaborar las conclusiones correspondientes.

Asimismo, dicho grupo podrá solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades federales, locales o municipales, las medidas provisionales de seguridad o de justicia necesarias, a fin de evitar que, en su caso, se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

Concluido el plazo de 30 días, el grupo de trabajo podrá<sup>4</sup>:

- a. Determinar que no existen elementos suficientes que le permitan presumir la existencia o la veracidad de los hechos que dieron lugar a la solicitud, o
- b. Emitir un informe que contenga: i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; ii) la metodología de análisis utilizada; iii) el análisis científico de los hechos e interpretación de la información, y iv) las conclusiones y propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

En caso de que el grupo de trabajo decida emitir el informe correspondiente, la persona coordinadora del grupo de trabajo lo enviará a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, para su análisis. Una vez analizado, la Secretaría de Gobernación remitirá dicho informe a la o el titular del poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

En caso de que la o el titular del poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente acepte las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo, tendrá un plazo de 15 días hábiles para informar a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, sobre su aceptación.

Transcurrido el plazo señalado, sin que la Conavim reciba dicha aceptación o, en su caso, reciba la negativa de la entidad federativa correspondiente, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, emitirá la declaratoria de AVGM, en un plazo no mayor a cinco días naturales contados a partir del vencimiento del plazo referido.

---

<sup>4</sup> Las decisiones del grupo de trabajo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de empate, la persona coordinadora del grupo tendrá voto de calidad. Artículo 36 Ter, del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Cabe señalar que, para el caso en que el o la titular del poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente aceptara las conclusiones del informe, la Conavim le solicitará en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria sobre las acciones realizadas para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. Dicha información deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes de haber recibido la solicitud.

El grupo de trabajo emitirá un dictamen a partir de la información recibida sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, a través de la Conavim, se determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas. La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, notificará el dictamen del grupo de trabajo a la organización solicitante.

En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la CONAVIM, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género.

Ahora bien, si se determina emitir la declaratoria de AVGM, deberá dictarse en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen. Asimismo, se deberá:

- a. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y de justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- b. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- c. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de AVGM, y
- d. Hacer del conocimiento público el motivo de la AVGM, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

Finalmente, es necesario señalar que el Estado mexicano, ante la existencia de un contexto de violencia feminicida, de conformidad con el artículo 26 de la Ley General de Acceso, deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

### **C. Naturaleza jurídica del grupo de trabajo**

El grupo de trabajo establecido en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso es un órgano autónomo de composición mixta, cuya función principal es estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres, a fin de determinar si los hechos narrados en la solicitud actualizan alguno de los supuestos establecidos en el artículo 24 de la Ley General de Acceso.

De acuerdo con el artículo 38 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en caso de emitirse la declaratoria de AVGM, el grupo de trabajo se constituirá en un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el respectivo seguimiento, de acuerdo a la fracción I del artículo 23 de la citada ley.

## **II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE OAXACA**

### **A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud**

#### **1. Análisis de admisibilidad de la solicitud**

El 3 de julio de 2017, Arturo de Jesús Peimbert Calvo, Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Oaxaca.

El 4 de julio de 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la Secretaría Ejecutiva envió a la Conavim la solicitud presentada.

El 6 de julio de 2017, la Conavim acordó la admisibilidad de la solicitud presentada por la Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, y el mismo día remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad, de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, el 21 de julio de 2017, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de Arturo de Jesús Peimbert Calvo, en su calidad de titular del organismo solicitante, dicha admisión.

El 7 de julio de 2017, la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Oaxaca y al Sistema Nacional sobre la admisión de la solicitud de AVGM.

## **2. Conformación del grupo de trabajo**

El 6 de julio de 2017, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de Edna Teresa Guzmán García, Directora General Adjunta, como su representante en el grupo.

El 10 de julio de 2017, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a José Luis Peña Colín, Subcoordinador de Asuntos Jurídicos.

El 12 de julio de 2017, la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña (en adelante, SMO) informó a la Secretaría Ejecutiva que sería la Jefa de Departamento de Análisis e Investigación, María Teresa Feria Aranda, quien representaría a la institución en el grupo de trabajo.

El 14 de julio de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) designó a Norma Inés Aguilar León, Cuarta Visitadora General<sup>5</sup>, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

Con relación a la designación de las personas académicas que integran el grupo de trabajo, el 5 de julio de 2017 fueron publicadas en las páginas de internet oficiales de la Conavim y de la Secretaría Ejecutiva, las convocatorias públicas nacional y para el estado de Oaxaca, con la finalidad de seleccionar a las y los expertos nacionales y locales que conforman el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

De conformidad con ese mismo artículo y con la base octava de las convocatorias, un Comité de Selección, conformado por dos integrantes de la Conavim y dos integrantes de la Secretaría Ejecutiva, se encargó de elegir a las representantes de instituciones académicas que integran el grupo de trabajo.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva designó a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género, y a Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, para formar parte del comité de selección. Por su parte, la Conavim designó a María Waded Simón Nacif y a Katia Chávez León, Directoras Generales Adjuntas.

El 13 de julio de 2017, el Comité seleccionó por unanimidad a: i) Claudia Domínguez Hernández, representante de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; ii) Noemí Domínguez Gaspar, representante de la Universidad Autónoma Metropolitana; iii) Erika Lilí Díaz Cruz, representante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, y iv) Mónica Miguel Bautista, representante de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Ese mismo día, los resultados de la convocatoria fueron publicados en las páginas de Internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Conavim.

## **3. Sesiones de trabajo del grupo**

Como ya se mencionó, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo cuenta con 30 días naturales a partir del día en que se reúnan por primera vez para integrar su informe y elaborar sus conclusiones respecto de la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existen violaciones a los derechos humanos de las mujeres que constituyan violencia feminicida.

---

<sup>5</sup> Asimismo, designo a Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, Bertha Liliana Onofre González y Maribel Becerril Velázquez, para asistir con regularidad a las reuniones de trabajo.

Durante ese periodo, el grupo de trabajo celebró cuatro sesiones ordinarias; realizó visitas *in situ* en ocho municipios del estado de Oaxaca; llevó a cabo entrevistas al organismo solicitante, cuatro organizaciones de la sociedad civil y a 54 personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; solicitó información complementaria a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, así como a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal y como se detalla más adelante. Adicionalmente, realizó una investigación *motu proprio*, a partir del análisis de información estadística oficial respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 13 de julio de 2017, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, en formato virtual, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de trabajo;
- b. Designación de la Conavim como Secretaría Técnica del grupo de trabajo;
- c. Adopción de los lineamientos internos;
- d. Adopción de la metodología de investigación del grupo de trabajo;
- e. Análisis de la solicitud de AVGM para el estado de Oaxaca;
- f. Presentación de la información solicitada al gobierno del estado de Oaxaca;
- g. Aprobación de los acuerdos tomados por el grupo de trabajo durante su primera reunión, y
- h. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El 25 de julio de 2017, el grupo de trabajo celebró la segunda sesión ordinaria, en la que se acordó que ese día se realizarían las entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil, y que los días 26, 27, 28 y 29 del mismo mes, se realizarían las visitas *in situ* a los municipios de Huajuapán de León, Huautla de Jiménez<sup>6</sup>, Ixtlán de Juárez, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca de Juárez, Santiago Pinotepa Nacional, Salina Cruz, San Pedro Pochutla y San Juan Bautista Tuxtepec.

En ese sentido, el 25 de julio se entrevistaron a las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

Entrevistas realizadas	
	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (solicitante)
	Grupo de Mujeres 8 de Marzo, A.C.
	Grupo de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos, A.C.
	Casa de Gestión Juana Cata Romero, A.C.
	Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C.

Adicionalmente, se entregó a las personas entrevistadas un instrumento de levantamiento de información para que tuvieran oportunidad de ampliar sus respuestas.

En cuanto a las visitas *in situ*, del 26 al 29 de julio, el grupo de trabajo entrevistó a 54 personas de 40 instituciones encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias<sup>7</sup>:

Instancias municipales	
Huajuapán de León	Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familiar (Sistema DIF)
	Instancias estatales
Región Mixteca	Hospital Regional de Huajuapán de León
	Oficina del Fiscal en Jefe de Huajuapán

<sup>6</sup> Por causa de fuerza mayor no se logró realizar las visitas *in situ* al municipio de Huautla de Jiménez.

<sup>7</sup> Únicamente se enlistan las instancias visitadas y cuyas autoridades accedieron a las entrevistas.

<b>Ixtlán de Juárez</b>  <b>Región Sierra Norte</b>	<b>Instancias municipales</b>
	Sistema DIF Hospital Comunitario de Ixtlán de Juárez
	<b>Instancias estatales</b>
	Hospital Comunitario de Ixtlán de Juárez Agencia del Ministerio Público de Ixtlán de Juárez

<b>Miahuatlán de Porfirio Díaz</b>  <b>Región Sierra Sur</b>	<b>Instancias municipales</b>
	Seguridad Pública Municipal DIF municipal
	<b>Instancias estatales</b>
	Hospital Regional de Miahuatlán

<b>Oaxaca de Juárez</b>  <b>Región Valles Centrales</b>	<b>Instancias municipales</b>
	Seguridad Pública Municipal Instituto Municipal de la Mujer DIF Municipal
	<b>Instancias estatales</b>
	Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4) Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Mujer por Razón de Género Centro de Justicia para las Mujeres Hospital General Aurelio Valdivieso Secretaría de la Mujer Oaxaqueña Secretaría de Seguridad Pública Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familiar (Sistema DIF-estatal) Fiscalía General del Estado

<b>Santiago Pinotepa Nacional</b>  <b>Región Costa</b>	<b>Instancias municipales</b>
	Dirección de Equidad de Género Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familiar (Sistema DIF) Instituto Municipal de la Mujer Dirección de Seguridad Pública Municipal
	<b>Instancias estatales</b>
	Hospital General de Pinotepa Nacional Fiscalía en Jefe de Pinotepa Nacional Juzgado Mixto (Antiguo Sistema de Justicia Penal)

<b>Salina Cruz</b>  <b>Región Istmo</b>	<b>Instancias municipales</b>
	Dirección de Seguridad Pública Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familiar (Sistema DIF) Instituto Municipal de la Mujer

<b>San Pedro Pochutla</b>  <b>Región Costa</b>	<b>Instancias municipales</b>
	Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familiar (Sistema DIF) Instituto Municipal de la Mujer
	<b>Instancias estatales</b>
	Fiscalía en Jefe de Pochutla

<b>San Juan Bautista Tuxtepec</b>  <b>Región Papaloapan</b>	<b>Instancias municipales</b>	
	Centro de Atención Especializada para Víctimas de Violencia	
	Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familiar (Sistema DIF)	
	Instituto Municipal de la Mujer	
	Dirección de Seguridad Pública Municipal	
	<b>Instancias estatales</b>	
	Hospital General de San Juan Bautista Tuxtepec	
Fiscalía de delitos contra la mujer por razones de género (Vicefiscalía Regional de la Cuenca)		

El 10 de agosto de 2017, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente para discutir e integrar el informe al que se refiere el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Esta sesión se llevó a cabo los días 10 y 11 de agosto de 2017.

El 11 de agosto de 2017, la representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinadora del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 31 de octubre de 2017, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo al solicitante y al Gobernador del estado de Oaxaca. El mismo día, el informe fue publicado en las páginas de Internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Conavim.

#### **4. Información solicitada por el grupo de trabajo**

El 7 de julio de 2017, la Conavim solicitó al gobierno del estado de Oaxaca información relativa a la solicitud de AVGM, de acuerdo con los criterios señalados en el capítulo de este informe titulado *Metodología para la elaboración del informe por parte del grupo de trabajo*. Asimismo, se le informó que los hechos expuestos en la solicitud se consideran presuntamente veraces, salvo que obren elementos suficientes que los desvirtúen, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realice el grupo de trabajo. Finalmente, se comunicó a dicho gobierno que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considerase pertinente para la investigación.

El 24 y 29 de julio de 2017, el gobierno del estado de Oaxaca remitió a la Conavim la información solicitada.

Por otra parte, el 7 de julio de 2017, la Conavim, solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos proporcionar la información de los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad federativa, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente aquéllos relativos a la violencia contra las mujeres y a los feminicidios en la entidad.

Al respecto, el 18 de julio de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitió a la Conavim la información con la que contaba.

#### **B. Análisis ex officio de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales**

El 13 de julio de 2017, durante su primera sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y de justicia, a fin de evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

### **C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso**

El grupo de trabajo asumió como criterio de interpretación la existencia de un conjunto normativo armónico y coherente integrado por las normas de derechos humanos de la Constitución, las normas de la materia contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, así como otras normas nacionales y locales.

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ii. Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- iii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- iv. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW);
- v. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- vi. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención Belém do Pará);
- vii. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- viii. Ley General de Víctimas, y
- ix. Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley Estatal de Acceso).

Asimismo, el grupo de trabajo tomó como parámetro normativo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso *González y otras ("Campo algodónero")*; así como en el caso *Rosendo Cantú y otras*; las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27, 28 y 33 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como el Informe CEDAW México 2012, en específico las observaciones finales del CEDAW/C/MEX/CO/7-8.

### **III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE OAXACA**

#### **A. Contenido y alcance de la solicitud**

La solicitud de AVGM para el estado de Oaxaca fue presentada el 3 de julio de 2017 por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

A partir de la información aportada por dicho organismo, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial. Se precisa que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son únicamente una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud y no forman parte ni representan las conclusiones del grupo de trabajo.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicabilidad del principio de buena fe y de presunción relativa *iuris tantum* de veracidad, bajo los que actúa el grupo de trabajo frente a dicha información y sin que ello limite o coaccione su autonomía para analizar en conjunto los argumentos y elementos de convicción aportados por las autoridades, así como los que se desprendan de las fuentes de información que fueron consultadas *motu proprio*.

#### **B. Contexto descrito en la solicitud**

##### **a) Contexto de violencia contra la mujer**

El organismo solicitante presenta un contexto de violencia contra las mujeres en Oaxaca que abarca territorialmente todos los municipios que le integran, y desde un punto de vista temporal, de 2010 hasta la presentación de la solicitud de AVGM, con un total de 649 muertes violentas de mujeres.

Conforme al marco normativo internacional<sup>8</sup>, señala que el acceso a una vida libre de violencia, ya sea ejercida en la esfera pública o en la privada, es una obligación en materia de derechos humanos, por lo que es obligación del Estado proteger a las mujeres frente a las violaciones cometidas por terceros, incluso en la esfera privada, y adoptar medidas positivas para garantizar el pleno respeto de sus derechos humanos.

Así, tomando como sustento los informes de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, refiere que la violencia es el resultado de la interacción compleja de factores personales, familiares, comunitarios y sociales, por lo que abordarlas exige dar cuenta explícitamente de la ubicación social y de los atributos de las personas involucradas, es decir, desde un perfil sociodemográfico, hasta elementos corporales de las mujeres como color de piel, capacidades intelectuales y físicas, edad, conocimientos lingüísticos, entre otras.

En este sentido, en Oaxaca, de los 570 municipios en que se divide, 245 son indígenas (CDI, 2015), con población mayoritariamente urbana; 28.3% de su población vive en pobreza extrema, 66.8% vive en pobreza moderada y sólo el 7.9% de la población no vive en pobreza ni en vulneración de ingresos o carencias sociales. La tasa de alfabetización en 2012 era de 75.88% para las mujeres y 86.97% para los hombres; la matriculación de primaria a licenciatura era de 68.53% en las mujeres y 71.81% en los hombres.

Por tanto, afirma que existe un contexto de marginación, rezago, pobreza y exclusión que genera un ambiente propicio para el incremento de los índices de violencia de género, considerando que conforme a la publicación de la Endireh de 2006, Oaxaca ocupaba el primer lugar a escala nacional en delitos cometidos contra la mujer; se presenta, en la entidad federativa, una asociación entre la desigualdad, la pobreza y la violencia de género.

Aunado a ello, existe un contexto de violencia institucional, es decir, existe una ausencia y debilidad de datos estadísticos oficiales en el periodo sexenal 2010 a 2016, que permite visualizar la situación de la violencia contra las mujeres en el estado de Oaxaca.

Esta situación, fue observada en los países de América Latina, entre ellos México, por la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH. Al analizar la información presentada, el organismo solicitante expresa su preocupación por la falta de un registro metodológico en Oaxaca, que permita identificar cuántas denuncias de violaciones de derechos humanos de las mujeres se habían realizado; y cuántos de estos casos habían llegado a la etapa de sentencia.

Un ejemplo de ello son las *Estadísticas de mortalidad*, elaboradas por el INEGI, que señalan que durante 2012, se registraron en Oaxaca 90 defunciones de mujeres con presunción de homicidio; mientras que la Procuraduría de Justicia del Estado informó que se cometieron 80 asesinatos de mujeres.

Del 1º de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2013, se documentaron los siguientes delitos contra mujeres: 267 asesinatos, 653 casos de violencia intrafamiliar, 538 víctimas de violencia sexual, 78 desaparecidas y 67 suicidios<sup>9</sup>.

#### **b) Casos descritos en la solicitud**

La solicitud refiere que en Oaxaca los feminicidios son homicidios de mujeres que ocurren en circunstancias específicas, que se perpetran con saña y, sobre todo, en condiciones donde el Estado y sus agentes no lo castigan, sino por el contrario existe impunidad ante estos hechos.

Conforme lo señala el solicitante, la inexistencia de estadísticas durante 2010 a 2016 impide que se conozca correctamente el fenómeno de violencia en la entidad. Algunas servidoras públicas han realizado declaraciones, como Iliana Araceli Hernández Gómez, Fiscal Especializada en atención a delitos contra la mujer por razón de género, que señaló que de 2010 al 19 de febrero de 2016 se habían cometido 557 asesinatos de mujeres, de los cuales 200 encuadraban en el tipo penal de feminicidio.

---

<sup>8</sup> Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993 en Viena, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción; Recomendación General número 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Caso, Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia del 15 de septiembre de 2005.

<sup>9</sup> Solicitud de información, p. 27, refiriéndose a: Consorcio Oaxaca, *Informe Ciudadano -¡Justicia Ya! Feminicidio y Violencia Contra las Mujeres en Oaxaca - A dos años del gobierno de Aletnancia, 2011-2012*, Oaxaca, enero, 2013.

Otras de las fuentes con las que cuentan, son el trabajo que ha realizado la sociedad civil organizada:

- Ausencias. *Violencia Feminicida y Femicidio en Oaxaca*;
- Informe Ciudadano ¿Dónde está la esperanza? Mirada sobre la violencia feminicida y los feminicios en Oaxaca, durante el Gobierno de Gabino Cué;
- Informe Ciudadano ¡Justicia Ya! Femicidio y violencia contra las mujeres en Oaxaca – A dos años del gobierno de la alternación, 2011-2012.

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Feminicios</b>	68	109	70	108	67*
<b>Fuente:</b> Elaborado con la información del solicitante.					
*Información correspondiente de enero a mayo de 2017.					

En cuanto al territorio, el organismo solicitante señala que de conformidad con el estudio *Informe Ciudadano ¿Dónde está la esperanza?*, de 2010 hasta el mes de junio de 2016 se computaron 477 feminicios y que se distribuyeron de la siguiente forma en las regiones:

Región	Número de feminicios
<b>Mixteca</b>	64
<b>Cañada</b>	24
<b>Cuenca</b>	53
<b>Sierra Norte</b>	12
<b>Valles Centrales</b>	102
<b>Sierra Sur</b>	53
<b>Costa</b>	71
<b>Istmo</b>	63
<b>Total</b>	442 <sup>10</sup>

Conforme a lo anterior y otras declaraciones realizadas en 2017, se afirma que el índice de violencia contra las mujeres más alto, se presenta en la región de Valles Centrales.

Asimismo, el organismo solicitante señaló que según las últimas declaraciones de la Fiscal Especializada en Atención de Delitos contra la Mujer, María del Rosario Villalobos Rueda, al 11 de mayo de 2017 se habían dado 49 muertes violentas, que conforme a el solicitante se sumaban a las 582 registradas en la anterior administración gubernamental<sup>11</sup>.

Asimismo, el solicitante indica algunas características sociodemográficas de las víctimas y la forma en que se perpetraron los feminicios en 2014: 48.62% (53 de 109) de los feminicios se concentran en mujeres entre 11 y 40 años. El 13.76% (15) eran amas de casa. Asimismo, señala que del total de casos, en el 51.37% (56) el medio utilizado fue un arma de fuego.

La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca ha documentado los siguientes casos de feminicios y/o casos de muertes violentas desde 2016<sup>12</sup>:

	Cuaderno de antecedentes	Descripción	Lugar/Municipio
1	DDHPO/CA/1008/(08)/OAX/2016	Arma de fuego	Putla Villa de Guerrero
2	DDHPO/CA/1376/(01)/OAX/2016	Desfiguración del rostro	San Pablo Güilá, Matatlán
3	DDHPO/CA/1253/(01)/OAX/2016	Mujer de 40 años, agredida en el domicilio.	Santo Domingo Tehuantepec

<sup>10</sup> Conforme a la solicitud presentada, en este periodo se computan 477 feminicios, sin embargo al realizar la sumatoria se advierte que son 442; cfr. Solicitud de AVGM, p. 25..

<sup>11</sup> DE: <http://www.nvnoticias.com/nota/58889/umentan-feminicios-en-oaxaca-fiscalia>, cit. en Solicitud de AVGM, p. 26.

<sup>12</sup> El solicitante hizo referencia también al caso de una mujer que fue drogada, amarrada y violada (DHPO/CA/1375/(01)/OAX/2016; la desaparición de una mujer de 19 años (DDHPO/CA/0672/(01)/OAX/2017), y el secuestro de dos mujeres (DDHPO/CA/0643/(01)/OAX/2017), que no se incluye por no tratarse de la muerte violenta de una mujer, aunque encuadra como violencia feminicida, es decir violencia extrema.

4	DDHPO/CA/1253/(01)/OAX/2016	Mujer de 30 años, asesinada con arma de fuego.	Ejido Santa María, Santa María Atzompa
5	DDHPO/CA/1223/(01)/OAX/2016	Mujer de 35 años, asesinada con objeto punzocortante.	Corcovado Petaca, San Pedro Pochutla
6	DDHPO/CA/1201/(01)/OAX/2016	Mujer ahorcada (presunto suicidio)	Oaxaca de Juárez
7	DDHPO/CA/1196/(26)/OAX/2016	Mujer de 27 años fue asesinada en un bar.	San Juan Bautista Tuxtepec
8	DDHPO/CA/1127/(22)/OAX/2016	Adolescente, violada y asesinada.	Toma, Mazatlán Villa de Flores
9	DDHPO/CA/1038/(20)/OAX/2016	Mujer de 56 años, asesinada con arma de fuego.	Piedra del Tambor, Santiago Amoltepec
10	DDHPO/CA/1037/(10)/OAX/2016	Dos mujeres con rastros de tortura.	Santa María Petapa
11	DDHPO/CA/1036/(11)/OAX/2016	Mujer de 35 años asesinada con arma de fuego.	Puerto Escondido
12	DDHPO/CA/0973/(01)/OAX/2016	Mujer de 34 años asesinada por su esposo con arma de fuego.	Oaxaca de Juárez
13	DDHPO/CA/0880/(17)/OAX/2016	Mujer de 29 años asesinada por su padrasto con arma blanca.	San Pedro Pochutla
14	DDHPO/CA/0823/(10)/OAX/2016	Mujer de 58 años asesinada presuntamente por su pareja sentimental con arma punzocortante.	Juchitán de Zaragoza
15	DDHPO/CA/0740/(21)/OAX/2016	Mujer de 28 años asesinada por arma de fuego.	Magdalena Tlacotepec
16	DDHPO/CA/0739/(09)/OAX/2016	Mujer de 28 años asesinada.	Tramo carretero Jamiltepec-Puerto Escondido
17	DDHPO/CA/0562/(01)/OAX/2016	Aparece en la vía pública cuerpo embolsado de mujer entre 20 y 30 años.	Oaxaca de Juárez
18	DDHPO/CA/0704/(01)/OAX/2017	Mujer de avanzada edad fue asesinada por asfixia en robo	Ciudad Ixtepec
19	DDHPO/CA/0639/(06)/OAX/2017	Mujer de 83 años, desaparecida y encontrada degollada.	Santiago Tlazoyaltepec, Etlá
20	DDHPO/CA/0644/(17)/OAX/2017	Mujer de 39 años asesinada, presuntamente por su esposo, con arma de fuego.	Puerto Escondido, San Pedro Mixtepec
21	DDHPO/CA/0627/(01)/OAX/2017	Hallan la cabeza de mujer.	Santa Cruz Xoxocotlán
22	DDHPO/CA/0588/(16)/OAX/2017	Hallan cuerpo de mujer entre 35 y 40 años desnudo en la vía pública y con múltiples lesiones.	Carretera federal Ocotlán-Ejutla
23	DDHPO/CA/0578/(01)/OAX/2017	Mujer asfixiada	San Juan Bautista Tuxtepec
24	DDHPO/CA/0578/(01)/OAX/2017	Mujer de 86 años asesinada con objeto punzocortante en su domicilio	Oaxaca de Juárez
25	DDHPO/CA/0578/(01)/OAX/2017	Mujer de 69 años encontrada en su domicilio, sin vida, con lesiones en la cabeza y amordazada.	San Pedro Apóstol, Ocotlán
26	DDHPO/CA/0578/(01)/OAX/2017	Mujer de 52 años encontrada en terracería con machetazos y murió en el hospital.	Ixtlán de Juárez
27	DDHPO/CA/0467/(17)/OAX/2017	Mujer de 47 años con signos de estrangulamiento, atada de pies y manos con una bolsa en la cabeza.	Candelaria Loxicha, Pochutla
28	DDHPO/CA/0225/(10)/OAX/2017	Mujer de 18 años fue quemada, presuntamente por su esposo.	Matías Romero
29	DDHPO/CA/0152/(25)/OAX/2017	Niña de 12 años secuestrada y localizada sin vida.	Chalcatongo de Hidalgo, Tlaxiaco
30	DDHPO/CA/0405/(26)/OAX/2017	Mujer entre 30 y 35 años localizada sin vida, con las manos amarradas y decapitada.	Entre las poblaciones Camarón Salsipuedes y Tacoteno, San Juan Bautista Tuxtepec
31	DDHPO/CA/0406/(27)/OAX/2017	Adolescente de 15 años fue encontrada sin vida y desfigurada.	San Cristóbal Lachirioag, Villa Alta

Asimismo, la solicitante ha registrado cinco casos de desaparición, algunos de ellos en que la mujer aparece sin vida en Puebla, así como casos de violencia política.

El solicitante observa en estos casos características comunes como la falta de atención, la impunidad y que las mujeres desaparecen y después se hallan muertas. En cuanto al primer elemento, señala el caso de una mujer que desde 2015 acudió a la Fiscalía para denunciar violencia por parte de su concubino, sin embargo, en lugar de proceder conforme al marco normativo aplicable para asegurar su integridad física y psicológica, sólo fue canalizada para tratamiento psicológico, aun cuando era evidente que su vida estaba en riesgo. Ejemplo del segundo supuesto es el caso de una madre y su hija que fueron violadas tumultuariamente, y 10 meses después la carpeta de investigación no reportan avances y reciben amenazas de muerte por la denuncia realizada.

Es decir, se observa una falta de cumplimiento del estado a la obligación de debida diligencia y combate a la impunidad en los casos de violencia de género. De esta forma, afirma que existe un patrón de impunidad sistemática en el procedimiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres, debido a que la mayoría carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. Así, se perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres. Esto ha sido reafirmado en algunos estudios, como el *Índice Global de Impunidad en México 2016*, en el que se señala que sólo se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos, y en Oaxaca sólo 71.62% de esos delitos se atienden. De los 61 casos de la presente administración al 7 de junio de 2017, sólo se ha dictado una sentencia.

De los casos que no se atienden, el solicitante señala que en gran medida se da porque las personas encargadas de la investigación de delitos y la impartición de justicia desalientan a las mujeres a continuar con sus denuncias. Conforme a los informes ya señalados, en 2014, en el 77.06% de los feminicidios perpetrados, se desconoce la identidad de los agresores y en el 72.47% se desconoce el estatus.

Este contexto de impunidad propicia nuevas violaciones a derechos humanos ya que ponen en riesgo a quienes exigen justicia.

#### **IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM**

##### **A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado**

A partir de la información aportada por el gobierno del estado de Oaxaca, a continuación se describen, de manera general, los principales datos proporcionados por la entidad. En este sentido, debe entenderse que las afirmaciones fácticas o jurídicas que se presentan en este apartado no forman parte de las conclusiones del grupo de trabajo.

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Conavim, el gobierno del estado remitió información de la Fiscalía General del Estado (en adelante, Fiscalía General) respecto a los delitos de homicidio doloso, violencia familiar, delitos sexuales, secuestro y trata de personas, en todos los municipios del estado. Cabe señalar que para algunos de estos casos, precisó su estado procesal. Asimismo, informó sobre las políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

##### **B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud**

Al respecto, el estado informó que del periodo de 2010 a julio de 2017, se iniciaron 266 investigaciones por homicidios dolosos y 173 feminicidios. Respecto a estas últimas, se distribuyen de la siguiente manera:

Año	Investigaciones del delito de feminicidio
2010	-
2011	3
2012	2
2013	18
2014	48
2015	36
2016	40
2017	26

En cuanto a la relación de la víctima y victimario, el estado señaló que en 13 casos se trató del concubino, pareja, esposo, novio o conyuge; en un caso otro familiar; en dos, un vecino; en ocho no existía una relación y para los 149 casos restantes se desconocía dicha relación. En cuanto a la reparación del daño, indicó que en 40 casos no aplicaba (estado procesal) y en los 133 restante se desconocía.

Por lo que respecta a los delitos que afectan la libertad sexual, el estado indicó que del periodo comprendido de 2010 a 2017, se registraron 650: 278 de violación, 246 de abuso sexual, 17 de acoso sexual, tres de corrupción de menores, 25 de naturaleza sexual, 34 de violación equiparada, 38 de estupro, dos de hostigamiento sexual, uno de incesto y seis de pornografía infantil. Asimismo, reportó que de 2010 a junio de 2017 inició 342 carpetas por lesiones -dolosas y culposas - y 1, 647 investigaciones por violencia “intrafamiliar” y 21 de violencia de género laboral.

### **C. Información presentada respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres**

El gobierno del estado de Oaxaca remitió al grupo de investigación la normatividad existente en la entidad relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, señaló que cuenta con la siguiente legislación en la materia:

- a. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;
- b. Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el estado de Oaxaca;
- c. Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;
- d. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Oaxaca;
- e. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Oaxaca;
- f. Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca;
- g. Ley de Atención a Víctimas del Estado de Oaxaca;
- h. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca;
- i. Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Oaxaca;
- j. Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca;
- k. Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Código Civil para el Estado de Oaxaca;
- y
- l. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Además, el gobierno estatal cuenta con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 2016-2022, el cual fue aprobado el 18 de mayo de 2017 mediante sesión extraordinaria del Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres.

Por su parte, los Servicios de Salud de Oaxaca cuentan con el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género, cuyo objetivo consiste en reducir los daños a la salud ocasionados por la violencia familiar y/o de género en las mujeres.

En cuanto a la capacitación a las y los servidores públicos en materia de discriminación y género, la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres para el Estado de Oaxaca en su artículo 19, fracción V, establece que le corresponde al Instituto de la Mujer Oaxaqueña (actualmente Secretaría de la Mujer Oaxaqueña) coordinar la formación y capacitación del personal de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Por otro lado, la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Oaxaca en su artículo 71, prevé la elaboración de un programa continuo de capacitación y formación para servidoras y servidores públicos que atienden víctimas.

Al respecto, la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña, en el periodo de 2011 a 2016, ha realizado acciones de capacitación y formación con financiamiento del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) del INDESOL, dirigidas al fortalecimiento de la capacidad operativa de la “Unidad Móvil de Atención del IMO” desde la que se ofrecieron pláticas de sensibilización y servicios de orientación psicológica y legal, así como pláticas de sensibilización dirigidas al alumnado, docentes, padres y madres de las escuelas de educación básica.

Asimismo, de 2011 a 2016, se realizaron diferentes cursos, capacitaciones y talleres en materia igualdad sustantiva, derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género con enfoque en la atención e investigación de casos de violencia de género contra las mujeres, dirigidos a agentes del ministerio público, juezas y jueces, policías estatales y agentes estatales de investigación, entre otros.

De igual forma, se han llevado a cabo talleres sobre prevención de la violencia de género contra las mujeres dirigido al personal directivo, docente, administrativo y a las y los estudiantes de educación media superior; conferencias sobre igualdad y buen trato entre mujeres y hombres, dirigidas a autoridades municipales, actores/actoras y/o personas de la comunidad, y talleres sobre impartición de pláticas informativas para la prevención de la violencia de género contra las mujeres en ámbitos educativos, dirigido a promotoras indígenas comunitarias

Por su parte, la Secretaría de Salud ha capacitado y actualizado al personal de salud en la NOM-046, ha impartido cursos de promoción del buen trato durante la atención del embarazo, parto y puerperio en salas de obstetricia de los Servicios de Salud de Oaxaca, y capacitado al personal de enfermería para la atención de la violencia sexual.

Respecto a la observancia a las disposiciones en materia de derechos humanos de las mujeres, la legislación no contempla una sanción a servidoras y servidores públicos que no cumplan con la aplicación de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.

Para la atención de mujeres víctimas de violencia, los Servicios de Salud de Oaxaca indicaron que contaban con nueve Centros Especializados de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI) en el periodo de 2010 al 2015, mientras que del año 2016 a la fecha sólo se cuenta con tres CEPAAVI en la colonia Estrella (Oaxaca de Juárez) y los municipios de Huajuapán de León y San Francisco Lachigoló.

Asimismo, la SMO cuenta con tres Unidades de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, una ubicada en la calle Belisario Domínguez, en Oaxaca de Juárez y dos más ubicadas en los Centros de Justicia para las Mujeres de la Fiscalía General del Estado, en los municipios de Oaxaca de Juárez y Juchitán de Zaragoza. Así mismo, la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña proporciona apoyo técnico y operativo con recursos de PAIMEF a siete organizaciones civiles; y a dos centros de atención ubicados en los municipios de Loma Bonita y San Andrés Huaxpaltepec, que se constituyen como centros externos de atención.

A la fecha de la presentación de su informe, se han integrado 286 Instancias Municipales de las Mujeres, así como Centros de Desarrollo para las Mujeres coordinado por la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña, la cual proporciona apoyo de carácter técnico-operativo.

Para el registro de casos de mujeres víctimas de violencia, el estado informó que sí cuenta con un banco estatal de datos, el cual es alimentado por la Secretaría de Seguridad, y a través del cual puede consultarse el número de órdenes de protección. De igual forma, el estado señaló que el Tribunal Superior de Justicia del Estado no

lleva registros administrativos sobre violencia contra mujeres, ni sobre las órdenes de protección que otorga. Tampoco se reporta la existencia de estos registros por parte de la Fiscalía General.

Con el objetivo de difundir entre la sociedad civil los derechos humanos de las mujeres, eliminar los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres y de prevenir y erradicar de la violencia de género, el gobierno local implementó programas y campañas dirigidas a la sociedad en general y a la comunidad. Al respecto, desde 2011, la SMO ha diseñado campañas de sensibilización sobre la prevención de la violencia de género contra las mujeres, incluyendo campañas dirigidas a comunidades indígenas.

En el mes de junio del año 2016, se realizó la difusión de la Campaña “HeForShe” (Nosotros por Ellas) al interior de la SMO con el objetivo de impulsar políticas públicas para la igualdad de género y la promoción de los derechos humanos de las mujeres.

Aunado a lo anterior, desde 2013, el gobierno estatal cuenta con el Centro de Reeducción para Hombres que Ejercen Violencia Contra las Mujeres, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública. Este Centro tiene como objetivo proporcionar atención especializada de reeducación a hombres que ejercen violencia contra mujeres en Oaxaca, con el fin de prevenirla, detenerla y erradicarla, desde un enfoque de género y derechos humanos.

En cuanto a las instituciones encargadas de investigar los hechos de violencia contra las mujeres, el gobierno estatal reporta que cuenta el Centro de Justicia para las Mujeres y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Mujer por Razón de Género.

Ahora bien, para incorporar la perspectiva de género en los procesos de administración de justicia, desde 2011, el Poder Judicial del Estado de Oaxaca, a través de la Escuela Judicial y la Dirección de Derechos Humanos, en coordinación con diversos órganos, como es la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, ha realizado conferencias, cursos, diplomados, talleres, etcétera, al personal jurisdiccional y administrativo.

Finalmente, en cuanto a las medidas de protección que se implementan en la entidad, el estado reportó que cuenta con el Refugio “El Jardín de las Mujeres” del Centro de Atención a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar (CAVVI) adscrito al Instituto Municipal de las Mujeres de la Ciudad de Oaxaca para dar alojamiento y atención psicológica y legal a mujeres en situación de crisis extrema de violencia.

## **V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA**

### **A. Contexto del estado de Oaxaca en materia de violencia contra las mujeres**

El grupo de trabajo considera importante hacer del conocimiento de la sociedad en general, destinataria natural de este informe, y de las autoridades públicas relacionadas, las diferentes fuentes estadísticas y jurídicas que sustentan sus conclusiones y propuestas.

A tales efectos, en este capítulo se hace una exposición general de los datos estadísticos de fuentes oficiales, notas periodísticas e investigaciones académicas sobre el panorama general de la entidad, su población, la violencia contra las mujeres y la violencia feminicida, aunados al análisis del parámetro jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres. Lo anterior, con la finalidad de estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el estado de Oaxaca, de conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Acceso.

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas, sociales y culturales que se presentan en esa entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo y por el doctor Carlos Javier Echarri Cánovas, quien fue consultado por el grupo en su calidad de experto: 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre

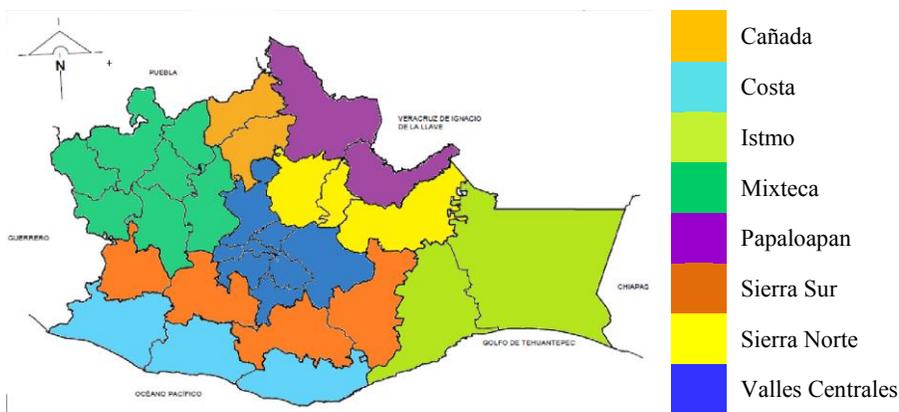
Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim); 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (Endireh); 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); 4) Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Atenciones en urgencias por traumatismos; 7) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 8) Maternidad en niñas y adolescentes; 9) Estadísticas judiciales en materia penal; 10) Estadísticas judiciales en materia penal y 11) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada hasta la fecha, no obstante, el grupo considera que estos datos resultan de utilidad para conocer de manera general la situación del estado. Cabe señalar que el grupo toma en cuenta los datos estadísticos analizados únicamente como indicadores de la situación de violencia, por lo que está consciente de que dicha información no proporciona *per se* conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno. Para el grupo, la gravedad de la situación no puede medirse exclusivamente en relación al número de casos de violencia. En este sentido, el grupo entiende que un solo caso genera graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

\* \* \*

Oaxaca cuenta con una población de 3,967,889 personas, de los cuales 52.4% son mujeres y 47.6% son hombres<sup>13</sup> y está ubicado al sur de la república mexicana con una extensión territorial de 95,364 km<sup>2</sup> (lo que equivale al 4.78% de la superficie total del país), se encuentra dividido en 570 municipios, agrupados en 30 distritos o bien ocho regiones: Cañada, Costa, Cuenca del Papaloapan, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales (Mapa 1).

**Mapa 1. División distrital y regional.**



**Fuente:** Elaboración del grupo de trabajo con base en el mapa de INEGI, Marco geostatístico municipal 2009, versión 4.0.

En su orografía confluyen los conjuntos montañosos de la Sierra Madre del Sur, la Cordillera Centroamericana y la Llanura Costera del Golfo Sur (Mapa 2). Estas condiciones entre otros factores, ayudan a comprender alta dispersión poblacional<sup>14</sup> (en el estado hay más de diez mil localidades), así como el complejo acceso vial que afecta el contacto con instancias gubernamentales comúnmente ubicadas en las cabeceras municipales o de distrito.

<sup>13</sup> <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/default.aspx?tema=me&e=20> (consultado en septiembre de 2017).

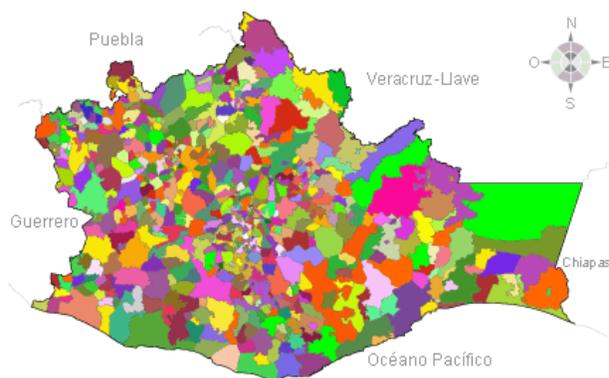
<sup>14</sup> Es importante señalar esta característica ya que tanto la orografía como la concentración poblacional son factores que determinan el acceso a instancias institucionales para recibir los servicios requeridos.

**Mapa 2. Características orográficas.**



Fuente: Inegi, DE: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/relieve.aspx?tema=me&e=20>, consultado el 10 de agosto de 2017.

**Mapa 3. División municipal.**

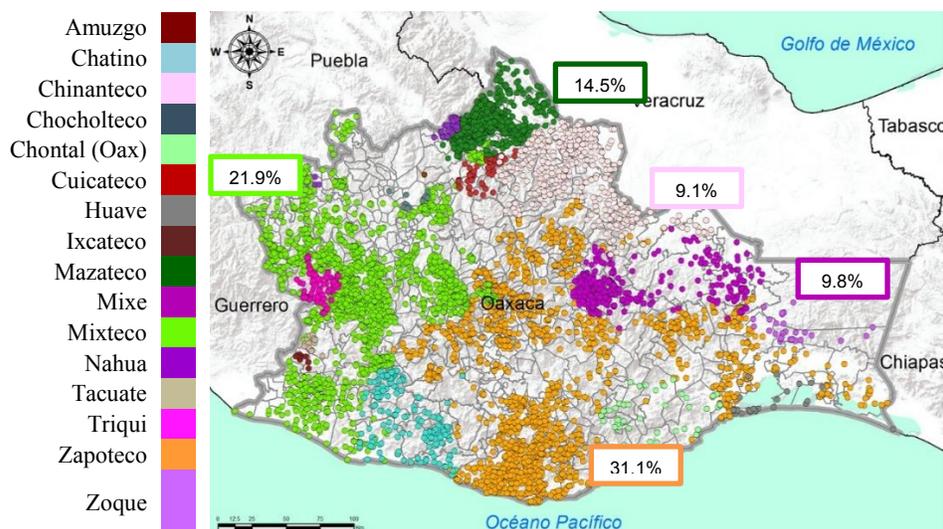


Fuente: Inegi, DE: [http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=20](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=20), consultado el 10 de agosto de 2017.

De los municipios 570 municipios, 152 eligen a sus autoridades por el sistema de partidos políticos y 418 por medio del sistema normativo interno (usos y costumbres) siendo la única entidad de la República que reconoce dos sistemas de elección desde las reformas electorales de 1995 y 1997.

De acuerdo al Censo 2010, en Oaxaca, el 33.9% de la población de 3 años y más habla alguna lengua originaria, ocupando el primer lugar del país con mayor población indígena<sup>15</sup>. En este sentido, se identifican 16 comunidades de lenguas originarias (Mapa 4); de las cuales las cinco con mayor participación son<sup>16</sup>: el zapoteco (362,947 hablantes), mixteco (255,567), mazateco (169,468), mixes (114,034), chianteco (105,919). Las otras once comunidades de lenguas representan el 12.8% (148,698 hablantes) y el 0.7% restantes corresponde a lenguas no especificadas (8,557).

**Mapa 4. Pueblos originarios.**



Fuente: CDI, *Atlas de los pueblos indígenas de México*, disponible en DE: <http://www.cdi.gob.mx/atlas2015/wp-content/uploads/mapa-oaxaca.jpg>, consultado el 10 de agosto de 2017; porcentajes del INEGI, 2011.

<sup>15</sup> El criterio para identificar a la población indígena es a partir de los hablantes de las distintas lenguas originarias. Cfr. INEGI, Censo de Población, y Vivienda (2010), 2011.

<sup>16</sup> *Idem*.

El 90% de la población catalogada como indígena se dedica a actividades primarias, agrícolas y ganaderas, lo cual es reflejo de la relación histórica y simbólica de los pueblos indígenas con la tierra: la mayoría de las unidades de producción rural en Oaxaca son colectivas: el 44.1% de la tierra cultivada se encuentra bajo el régimen comunal y el 27.4% se encuentra bajo el sistema ejidal; mientras que sólo el 28.5% de la tierra queda en manos privadas.

De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2014, 70% de la población de Oaxaca estaba en situación de pobreza, ocupando así el segundo lugar en porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema. La pobreza restringe el acceso a la educación y limita los recursos necesarios para tener calidad de vida, cuando los ingresos de las personas son insuficientes aparecen otros factores como son: desnutrición, insalubridad, exposición a la violencia social y falta de acceso a los servicios de salud y de seguridad social.

Para la medición de la pobreza, el CONEVAL considera el enfoque de los derechos sociales dentro de los cuales se encuentra la pobreza alimentaria. En Oaxaca equivale al 31.4% de la población se encuentra en pobreza alimentaria y el 62% en pobreza por acceso a los servicios básicos en la vivienda (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Medición de la pobreza por porcentaje, nivel nacional y estatal, 2010 - 2016**

Indicadores	Nacional				Oaxaca				Oaxaca / Nacional			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
<b>Pobreza</b>												
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	67.0	61.9	66.8	70.4	1.45	1.36	1.45	1.61
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	35.9	37.7	38.6	38.4	43.5	1.08	1.08	1.05	1.21
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	29.2	23.3	28.3	26.9	2.58	2.37	2.97	3.54
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	26.8	22.2	26.1	23.3	19.9	0.79	0.91	0.89	0.74
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	7.0	1.3	1.7	2.1	2.3	0.22	0.27	0.30	0.33
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.6	9.5	10.3	7.9	2.1	0.48	0.52	0.38	0.09
<b>Privación social</b>												
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	70.4	89.2	88.0	90.0	90.3	1.20	1.19	1.24	1.28
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	18.7	54.5	45.7	49.0	47.5	1.93	1.91	2.21	2.54
<b>Indicadores de carencia social</b>												
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	30.0	27.7	27.2	27.3	1.45	1.44	1.46	1.57
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5	38.5	20.9	19.9	15.9	1.32	0.97	1.10	1.03
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	79.4	75.7	77.9	77.9	1.31	1.24	1.33	1.40
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	33.9	24.6	24.5	26.3	2.23	1.81	1.99	2.19
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	58.0	55.5	60.5	62.0	2.53	2.62	2.85	3.21
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	26.4	31.7	36.1	31.4	1.06	1.36	1.55	1.56
<b>Bienestar</b>												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	17.5	36.2	34.4	42.1	40.2	1.87	1.72	2.05	2.30
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	68.3	63.6	68.8	72.7	1.31	1.23	1.29	1.44

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

En cuanto al rezago educativo, del 2010 al 2016 pasó de 30.0 a 27.3. La escolaridad promedio en 2010 fue de 6.9 grados según el INEGI, lo cual está por debajo del promedio nacional, que en el mismo ciclo alcanzó los 8.6 años. En cuanto a la población mayor de 15 años y más, el 21.5% no sabe leer ni escribir, mientras el promedio nacional es de 12.4%; en tanto el 45.53% de la población mayor de 15 años no concluyó la primaria.

Esta situación ha generado una alta desigualdad social. Oaxaca es el tercer estado con mayor índice de desigualdad, después de Querétaro y Chiapas. Un 29.5% de los municipios de Oaxaca son considerados de alta marginación y un 46.5% de muy alta marginación y las regiones más afectadas son la Mixteca, la Sierra Sur, la Cañada y la Costa.

Actualmente, se encuentran activas 1,669 OSC, posicionando a Oaxaca en tercer lugar a nivel nacional en términos absolutos, después de la Ciudad de México y el Estado de México, y en términos relativos, después de la Ciudad de México y Chihuahua<sup>17</sup>. En este sentido, se observa una correlación positiva entre la complejidad de variables que constituyen el contexto de los derechos humanos de las mujeres en la entidad y el número de OSC generadas para su atención. No se deja de reconocer el esfuerzo de las OSC para documentar éstas y otras problemáticas, ejemplo de ellos son los registros hemerográficos sobre feminicidios que refiere el solicitante, así como a las investigaciones que se citan a lo largo de este documento.

La violencia por razón género contra las mujeres es uno de los problemas estructurales más graves en Oaxaca, como se verá más adelante, se tienen registradas 364,084 mujeres han sufrido violencia por parte de su pareja a lo largo de su relación. Dicha situación se ve reforzada por distintas características sociales, culturales, políticas y económicas en la entidad, especialmente por la condición de ser mujer de habla de alguna lengua originaria.

En general, los pueblos indígenas en Oaxaca han sido excluidos históricamente, tanto en el ámbito estatal como el nacional; el acercamiento existente se ha realizado con el objeto de obtener/explotar sus recursos naturales y cultura. Esta situación se ha recrudecido en los últimos años con más violencia, condición que han impactado directamente en el aumento de la violencia contra las mujeres.

La discriminación y el racismo son fenómenos importantes en la incidencia de violencia contra las mujeres pertenecientes o hablantes de lengua originarias (o indígenas) respecto a las no hablantes, los resultados de la Endireh (2011) muestran que el 47.4% de mujeres hablantes relatan haber vivido violencia, frente a un 37.3% de no hablantes de lengua indígena, lo que representa una diferencia de diez puntos porcentuales.

Esta expresión de la violencia estructural refuerza la discriminación, la falta de información, el nulo acceso a la justicia de las mujeres indígenas, así como la desigualdad social que prevalece en Oaxaca, y en especial en sus municipios indígenas, lo cual afecta doblemente a las mujeres, como lo demuestran los bajos niveles de bienestar básicos. Así, la situación de vulnerabilidad hace a las mujeres indígenas un objeto de fácil violación a sus derechos humanos.

Ejemplo de lo anterior es la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, niñas y niños en los conflictos presentes en la región, como el que se registró en la región Triqui en 2009 y 2017<sup>18</sup> y los conflictos agrarios entre San Juan Mixtepec y Santo Domingo Yosonáma, así como Chalcatongo de Hidalgo y Santo Domingo Ixcatlán, Santiago Ixtayutla y H. Ciudad de Juchitán de Zaragoza en torno a mujeres defensoras del territorio.

Otro ejemplo es la violencia obstétrica, la entidad presenta el mayor índice de muerte materna y los municipios indígenas hasta tres veces el índice de los municipios no indígenas. Asimismo, es una de las cinco entidades federativas que concentra el mayor porcentaje de muertes maternas en mujeres hablantes de una lengua indígena: Oaxaca con 36.8%, seguida de Nayarit (33.3%) y Guerrero (27.9%)<sup>19</sup>.

En el Código Penal del estado no se reconoce como delito la violencia obstétrica, por lo que de inicio se carece de las herramientas para la exigibilidad de los derechos, estando sólo disponible la Defensoría del Pueblo de Oaxaca, o los mecanismos internos de queja de las propias instituciones de salud.

Los casos de violencia obstétrica que resultan en lesiones físicas o el fallecimiento de la madre o de la o del recién nacida(o) son los que ven abiertas las vías de justiciabilidad en las instancias de procuración y administración de justicia del Estado. Así, el caso Irene<sup>20</sup> es paradigmático a la luz de una perspectiva interseccional, ya que hay una convergencia de diversas violencias por ser mujer, pobre e indígena; a ella le

---

<sup>17</sup> Aunado a las características anteriores, el grupo de trabajo advirtió durante la visita *in situ* la importancia de la sociedad civil organizada en el contexto social y de violencia contra las mujeres en la entidad. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Buscador de OSC, disponible en: <http://166.78.45.36/portal/>. Consulta del 10 de agosto de 2017.

<sup>18</sup> CNDH, Recomendación No. 26/2011, Sobre el caso de la comunidad indígena Triqui de San Juan Coapal, Santiago Juchitahuaca, Oaxaca. 24 de mayo de 2011.

<sup>19</sup> Freyermuth, Graciela, *et al.*, *Indicadores 2014: Mortalidad materna en México*, Observatorio de mortalidad materna en México, p. 57. (DE: [www.omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/INDICADORES\\_2014\\_Web.pdf](http://www.omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/INDICADORES_2014_Web.pdf)).

<sup>20</sup> Cfr. <http://fundar.org.mx/irene-sobrevive-13-anos-de-violencia-obstetrica-en-oaxaca/>

fueron afectados varios de sus derechos como el derecho a la salud, sus derechos sexuales y reproductivos, y su derecho a la integridad personal. Así también, sus derechos de acceso a la justicia y a la reparación del daño fueron afectados. Así, el caso de Irene, además de visibilizar la violencia obstétrica es también un caso que ilustra la violencia institucional, la impunidad y el racismo.

La violencia política es otro fenómeno que afecta el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en la entidad, situación que afecta su participación en los espacios de toma de decisiones. Los factores culturales, la marginación, la pobreza, así como el contexto político y social propician y sostienen las inequidades que limitan su inclusión.

Igualmente, se advierte que en las zonas urbanas, el transporte público (autobuses urbanos, taxis colectivos y taxis de la ciudad) es un elemento a considerar en la violencia contra las mujeres y la violencia feminicida<sup>21</sup>. Hasta esta fecha, no se ha emitido información oficial sobre la implementación de mecanismos de seguridad en el transporte público, identificación de los conductores señalados como responsables, ni trabajo con las empresas de transportes públicos y concesionarios para vigilar el servicio que prestan.

A estos problemas hay que sumar una situación que se ha vivido en los últimos 10 años, como el crimen organizado, el narcotráfico, entre otros:

- **Conflictos agrarios:** En la actualidad se calcula la existencia de más de 350 conflictos agrarios en Oaxaca, más de 50 de ellos considerados de gran peligrosidad entre: San Francisco del Mar y San Francisco Ixhuatán; Santiago Amoltepec y Santa María Zaniza, Santiago Textitlán, San Mateo Yucutindóo y Santa Cruz Zenzontepec; San Miguel Quetzaltepec y San Lucas Camotlán, San Isidro y San Miguel Aloapam, San Pedro y San Pablo Ayutla con Tamazulapam del Espíritu Santo, San Juan y San Miguel Mixtepec, entre otros. La presencia de violencia contra las mujeres es constante y en muchos casos es en el cuerpo de las mujeres donde se inscriben los mensajes de guerra y violencia de unos grupos contra otros.
- **Migración:** La situación de pobreza, la falta de empleo, la baja productividad y de créditos al campo, se traduce en fuertes flujos migratorios, especialmente a los Estados Unidos<sup>22</sup> y otras entidades de la República. La población oaxaqueña migrante en Estados Unidos generan importantes recursos que sostienen regiones enteras en el estado, las remesas son una de las principales fuentes de ingresos del estado<sup>23</sup>, la crisis económica y la falta de empleo en Estados Unidos están provocando su caída y esto afecta directamente la economía familiar y comunitaria de zonas completamente dependientes de los recursos externos, además de que dicha migración ha sido asociada con expresiones de violencia física, psicológica, económica y sexual así como con el aumento de problemas de salud como el alcoholismo y el consumo de estupefacientes.
- **Trata de personas**<sup>24</sup>: Oaxaca se encuentra entre los estados con mayor número de investigaciones por el delito de trata de personas, ocupando el cuarto lugar en 2014 y el tercero en 2016. Se contabiliza que entre junio de 2012 a junio de 2015 se iniciaron 118 averiguaciones previas. En este sentido, diversos medios han referido que la entidad es origen, destino y tránsito de la trata de personas.
- **Mega-proyectos**<sup>25</sup>: Como se señalaba, el acercamiento del estado a la población indígena en Oaxaca ha sido de aprovechamiento de los recursos naturales y su cultura. A partir de recientes concesiones a

---

<sup>21</sup> Cfr. <http://www.nvnoticias.com/nota/37487/taxista-y-copiloto-violan-estudiante-universitaria>; <http://oaxacaentrelneas.com/noticias/crece-inseguridad-a-mujeres-violan-a-universitaria-en-transporte-publico/>; <https://desinformemonos.org/mujeres-ponen-alto-violencia-sexual-taxistas-oaxaca/>.

<sup>22</sup> Oaxaca tiene un Índice de Intensidad Migratoria absoluto de 3.23, ubicándose en el octavo lugar a nivel nacional, y de los diez municipios con mayor índice, siete pertenecen a Oaxaca. Cfr. Anuario Migración y Remesas 2016 (DE: <https://www.fundacionbbvabancomer.org/fdoc/AnuarioMigracionyRemesas2017.pdf>)

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> UNODC, Diagnóstico Nacional sobre la situación de Trata de Personas en México, México, 2014, p. 45; CNDH, “CNDH actualiza las cifras del diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”, Comunicado de prensa DGC/240/16, 23 de septiembre de 2016.

<sup>25</sup> Juárez-Hernández, Sergio y León, Gabriel, “Energía eólica en el Istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social”, en Revista Problemas del Desarrollo, 178 (45), julio-septiembre 2014. (DE: [www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/47838/43017](http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/47838/43017));

empresas alemanas, españolas, estadounidenses, canadienses, inglesas, francesas, japonesas y holandesas por citar algunas, son muchos los casos en los que la ejecución de megaproyectos ha significado el despojo de territorios de pueblos indígenas en Oaxaca, el saqueo de recursos naturales, graves daños en el medio ambiente (contaminación, pérdida de flora, fauna, agua, tierras de cultivo), el desplazamiento forzado de pueblos enteros, el divisionismo y la violencia. Ante este sistema neocolonial de apropiamiento, los pueblos se encuentran en desventaja.

Se presenta como consecuencia, una expulsión de la población, impulsada por los financiamientos otorgados por las empresas transnacionales que tienen inversiones en esos territorios, sin que se brinde una respuesta de defensa del estado, quien tiene obligación de poner a disposición los mecanismos de protección de los derechos a la integridad, seguridad y libertad de todas las personas que habitan el territorio. Un caso emblemático se presenta en la región de la Costa, con el Proyecto Hidroeléctrico Paso de la Reina<sup>26</sup>.

Estos proyectos de desarrollo van como precedente a la introducción de la Alianza Transpacífica recién firmada; especialistas opinan<sup>27</sup>:

[...] lo que estamos viendo es que la economía mundial ha dejado de estar en **manos de los gobiernos nacionales**, en la economía estadounidense ya nos son el poder Ejecutivo y los representantes populares los que deciden, son las grandes corporaciones, que deciden las campañas, deciden cómo se va a hacer política, el reflejo de eso es que en propiedad intelectual, en internet, en farmacéutica, quienes fijan las reglas, no son los gobiernos. Sin embargo, el gobierno mexicano promueve estos mega-proyectos a gran escala, donde se pretende cambiar la cultura (eso incluye la alimentaria) e identidad campesinas e indígena a procesos económicos dependientes de inversión externa, donde los propietarios originarios de las tierras pasarían a ser empleados en obras civiles o como prestadores de servicios con sueldos ínfimos y sin garantías laborales; estos proyectos no mejoran la calidad de vida, promueven la violencia, la división y la ruptura del tejido comunitario<sup>28</sup>.

De lo anterior, se tiene que la falta de un enfoque intercultural en la política económica del estado, ha generado la intervención de nuevos modelos económicos invasivos de las lógicas comunitarias de las poblaciones. Esta situación ha propiciado que de la violencia de género sistémica, emerjan otras condiciones desfavorables hacia las mujeres, como la trata de personas con fines de explotación sexual, desaparición, violencia física y sexual.

Asimismo, las OSC han identificado en la entidad otras políticas que dañan la salud e integridad física de las mujeres y que suman complejidad al contexto de violencia contra ellas en la entidad: la entrega de leche con hormonas, la venta de semillas transgénicas (principalmente el maíz), la presencia de mineras<sup>29</sup> que con la contaminación han generados efectos colaterales como problemas de mortalidad en las mujeres antes, durante y después del embarazo<sup>30</sup>, así como abortos continuos en las comunidades cercanas a las minas.

Existe así una visión de que el gobierno revictimiza a las mujeres en razón de su condición de clase, étnica o social, cuando se les utiliza como parte de los mecanismos del corporativismo político en época de elecciones,

---

<http://www.diariomarca.com.mx/2015/09/anuncia-pena-nieto-iniciativas-para-creacion-del-corredor-industrial-interoceanico-en-el-istmo/>.

<sup>26</sup> Al respecto, diversas organizaciones han denunciado dicho proyecto, como son: Grieta ([www.grieta.org.mx/index.php/proyectos-diricos/diroelectrica-paso-de-la-reina-oaxaca/](http://www.grieta.org.mx/index.php/proyectos-diricos/diroelectrica-paso-de-la-reina-oaxaca/)); Ecooesfera ([ecooesfera.com/2015/11/megaproyeto-paso-de-la-reina-las-represas-que-busca-construirse-en-oaxaca-mexico/](http://ecooesfera.com/2015/11/megaproyeto-paso-de-la-reina-las-represas-que-busca-construirse-en-oaxaca-mexico/)); Educar Oaxaca, AC. Cfr. [www.educaroaxaca.org](http://www.educaroaxaca.org).

<sup>27</sup> <http://aristeginoticias.com/0909/mexico/advierten-organizaciones-a-presidentes-de-mexico-peru-y-chile-sobre-peligros-del-tpp/>, <http://aristeginoticias.com/0610/entrevistas/con-tpp-somos-arrollados-a-una-serie-de-intereses-herrera-en-cnn/>, <http://aristeginoticias.com/0610/mundo/tpp-equivale-a-renegociar-tlcan-con-mexico-y-canada-eu/>, <http://aristeginoticias.com/0910/mexico/empresas-trasnacionales-tuvieron-acceso-directo-al-tpp-revela-wikileaks/> revisado el 9 de septiembre, 2, 6 y 11 de octubre de 2015 respectivamente.

<sup>28</sup> Servicios para una Educación Alternativa, EDUCA. Informe público “paso de la reina”. Ed: EDUCA, pp. 49-50, Oaxaca: 2013. Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios. “Bosque, minería, ríos y presas” <http://endefensadelosterritorios.org/publicaciones/> 15 de septiembre de 2015.

<sup>29</sup> Informe de la misión civil de observación. Justicia para san José del Progreso. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Civilian\\_Observation\\_S.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Civilian_Observation_S.pdf)

<sup>30</sup> Notas relacionadas con la violencia obstétrica y violencia de género contra mujeres, antes, durante y después de la preñez. [http://www.nssoaxaca.com/opinion/39-nacional/123088-morir-en-la-sierra-negligencia-medica-y-violencia-obstetrica-articulo-de-miguel-pulido/](http://www.nssoaxaca.com/opinion/39-nacional/123088-morir-en-la-sierra-negligencia-medica-y-violencia-obstetrica-articulo-de-miguel-pulido;); [http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/salud/299500-indigenas-80-violencia-obstetrica/](http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/salud/299500-indigenas-80-violencia-obstetrica;);

[http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/irene-victima-de-violencia-obstetrica-13-anos-sin-moverse-sin-hablar-140762/](http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/irene-victima-de-violencia-obstetrica-13-anos-sin-moverse-sin-hablar-140762;);

<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/62460>.

o en los programas de atención a población en situación de pobreza, con escenarios que implican la extracción de recursos naturales a cambio de programas y políticas para la erradicación de la pobreza y hambre; ejerciendo sobre ellas violencia económica basada, además, en políticas paternalistas o asistencialistas en poblaciones indígenas o empobrecidas que no han logrado atender de manera estructural la desigualdad y la violencia en las mujeres.

En conclusión, el grupo de trabajo observa que en la entidad existe un contexto de violencia contra las mujeres, particularmente entre las mujeres indígenas quienes se enfrentan a un racismo estructural, en el que se agrega el sexismo que hace aún más vulnerable su condición de género. Como señala la CDH-PNUD, derivado de los estereotipos existentes, ser una mujer indígena o negra-afromexicana conlleva características que limitan el acceso a los recursos que circulan en la comunidad, como el tener acceso a la educación con el apoyo familiar y social<sup>31</sup>.

\* \* \*

### 1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres

A partir de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Acceso, se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (en adelante, Banavim), el cual tiene como objetivo principal administrar la información procesada y proporcionada por las instancias encargadas de la atención, prevención y sanción de la violencia hacia las mujeres. En este sentido, el Banavim debe ser alimentado por las instancias que conforman el Sistema Nacional, incluyendo los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

De acuerdo con la información pública del Banavim<sup>32</sup>, desde su implementación en 2010, en el estado de Oaxaca se han registrado 50 casos de violencia contra las mujeres, con un total de 46 agresores y dos agresoras. Se tienen registradas cinco órdenes de protección y ningún servicio (Cuadro 2).

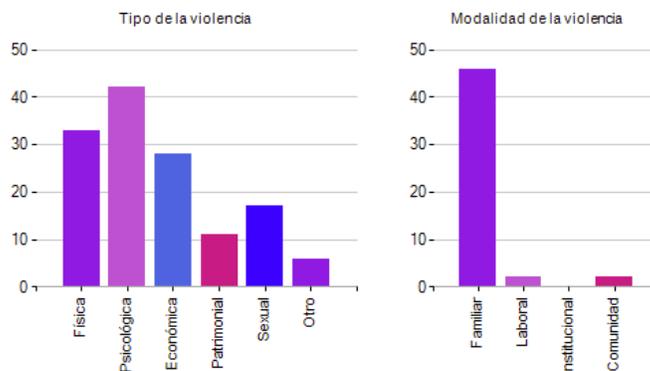
**Cuadro 2. Casos de violencia contra las mujeres a nivel nacional y en el estado de Oaxaca (Banavim)**

Ámbito	Casos	Agresores	Agresoras	No. de órdenes de protección	No. de órdenes de servicios
Nacional	197,962	111,855	6,593	8,932	31,376
Oaxaca	50	46	2	5	0

Fuente: Banavim, fecha de consulta 3 de julio de 2016.

De los datos disponibles, el grupo observa que el tipo de violencia más frecuente es la psicológica, seguida de la física y económica (Gráfica 1).

**Gráfica 1. Total de casos de violencia registrados en el estado de Oaxaca (Banavim)**



<sup>31</sup> CDI-PNUD, *Los Pueblos Indígenas de México. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*, 2010, p. 112.

<sup>32</sup> Véase en: [https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx), fecha de consulta 27 de julio de 2017.

Fuente: Banavim, fecha de consulta 3 de julio de 2016.

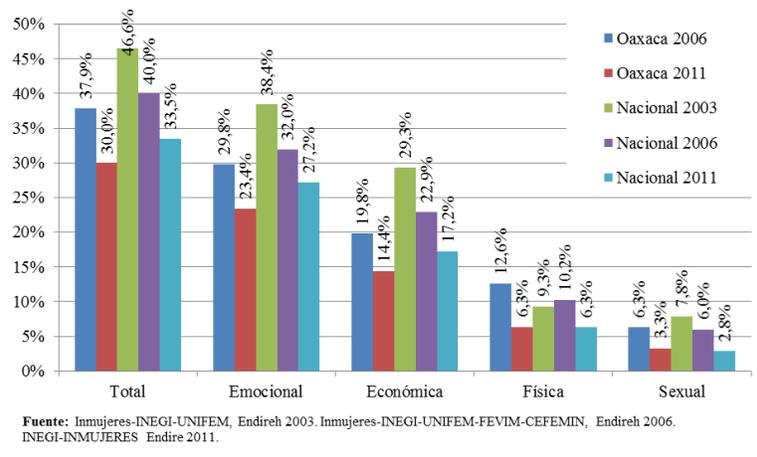
Al respecto, el grupo de trabajo observa que de los datos disponibles en el Banavim, no es posible conocer cifras desagregadas por año o municipio. Asimismo, el grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de la obligación de proporcionarlos por parte de las distintas instancias encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo anterior, podría explicar la poca cantidad de casos de violencia y órdenes de protección registradas y por qué no existe ninguna orden de servicio.

## 2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

A partir del análisis de los resultados de las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2006 y 2011 (en adelante, ENDIREH), el grupo de trabajo percibe un aumento en la violencia reciente por parte de sus parejas, en mujeres casadas o unidas de 2006 a 2011, así como a 2016<sup>33</sup>. Al analizar por tipo de violencia, se advierte un aumento en la violencia emocional y económica. Asimismo, se observa una disminución en la violencia física y sexual.

El comparativo realizado entre el índice nacional y del estado de Oaxaca para 2011, permite identificar que los niveles de violencia en el estado son inferiores al promedio nacional. De esta forma, el tipo de violencia más frecuente por parte de la pareja es la emocional, que afectó al 23.4% en 2011, después le sigue la económica con 14.4%; la violencia física con 6.3%, y finalmente la sexual con 3.3% (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, Oaxaca, 2006 y 2011**



En 2016 esta situación reportó una disminución por lo que hace a los sucesos de violencia ocurridos son su pareja en los últimos 12 meses, ya que según datos de la Endireh 2016, el 21.6% de las mujeres de 15 años o más, dijeron haber sido víctimas de violencia emocional, 10% de violencia económica y 1.8% de violencia sexual, reportándose un aumento en la violencia física con un 7.2% de incidencia.

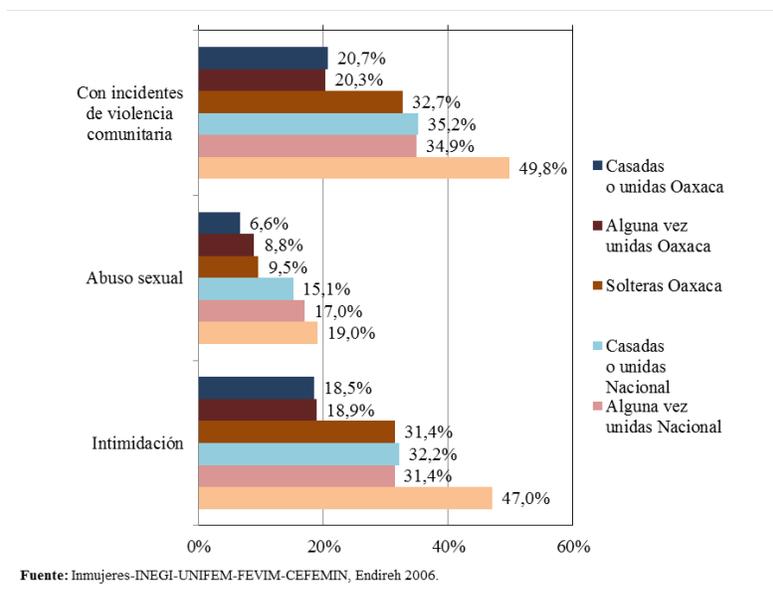
Asimismo, por lo que hace a los eventos de violencia ocurridos en pareja a lo largo de la vida de las niñas y mujeres en ese rango de edad, reflejan datos que muestran un mayor panorama, siendo que el 40.6% manifestaron haber vivido violencia emocional, 22.5% violencia económica o patrimonial, 20.8% violencia física y 6.5% violencia sexual.

<sup>33</sup> Es importante señalar que existen datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, que no fueron tomados en consideración por el grupo de trabajo durante el tiempo de investigación y contrastación de evidencias, debido a que fueron publicados el 17 de agosto del presente año; sin embargo, los datos relativos a dicha actualización se mencionan en el cuerpo del informe, con miras a robustecer el contexto en el que las mujeres ejercen sus derechos humanos en esa entidad federativa. Lo anterior, con independencia de las variaciones metodológicas que pudieran advertirse entre las muestras anteriores (2006 y 2011).

Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006, el 20.7% de las mujeres oaxaqueñas casadas o unidas habían sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida, 20.3% de las alguna vez unidas y casi la tercera parte de las solteras. Estas proporciones son notoriamente inferiores a las registradas en el país: 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente (Gráfica 3).

Asimismo, entre las mujeres casadas o unidas es 2.8 veces más frecuente la intimidación que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es 2.1 veces mayor, y entre las solteras es 3.3 veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia en los ámbitos comunitarios.

**Gráfica 3. Mujeres de 15 años y más, agredidas en espacios comunitarios por condición y tipo de violencia comunitaria según su estado conyugal, 2006**

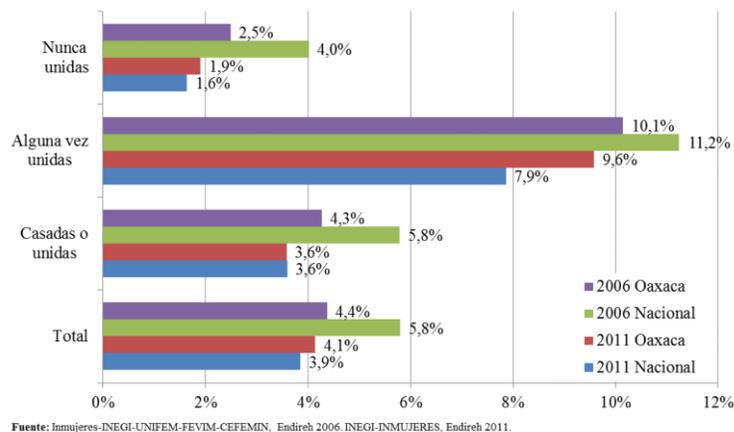


Al respecto, los datos para 2016 reflejan que la prevalencia de la violencia comunitaria en Oaxaca se encuentra también por debajo de la media nacional, ya que mientras en el país la misma se representa en un 26.4% en los ámbitos urbanos y 11.7% en los rurales, en la entidad federativa dichas cifras equivalen a 20.2% respecto del ámbito urbano y 9.5% respecto del rural.

Asimismo, el tipo de violencia más recurrente en el estado de Oaxaca, en mujeres y niñas de 15 o más años a lo largo de su vida, en el ámbito comunitario, es la violencia sexual con 21.1% de incidencia, mientras que la emocional y la física se presentan en 11.5% y 6%, respectivamente, situación que se recruce respecto de las niñas y mujeres indígenas de ese rango de edad en el mismo periodo de tiempo, ya que el 24.2% de ellas manifiesta haber experimentado algún incidente de violencia en el ámbito comunitario.

Según la Endireh, en Oaxaca entre 2006 y 2011 el porcentaje de mujeres de 15 años y más que había sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona, se redujo de 4.4% a 4.1% (Gráfica 4). Esta tendencia es similar a la nacional, donde esta prevalencia pasa de 5.8% a 3.9%. Quienes más han sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas. Durante estos años la proporción se redujo muy poco.

**Gráfica 4. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que han sufrido violencia patrimonial ejercida en su contra a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona, por estado conyugal, 2006 y 2011**



Asimismo, en los últimos 12 meses, según la Endireh 2016, 4.1% de las niñas y mujeres de 15 años o más, manifestaron haber sido víctimas de violencia patrimonial en el ámbito familiar.

Por otra parte, en 2006, el 16.3% de las oaxaqueñas habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 20.2% en el caso de las mujeres alguna vez unidas, el cual es superior al promedio nacional (20.2%) (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006**

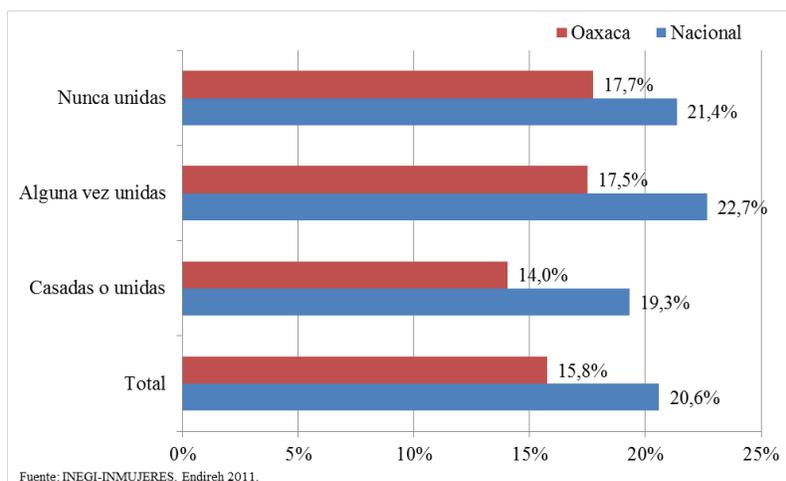
	Nacional	Oaxaca
<b>Total</b>	<b>15.9%</b>	<b>16.3%</b>
Casadas o unidas	15.4%	15.8%
Alguna vez unidas	19.2%	20.2%
Solteras	15.9%	16.1%

Fuente: INEGI, Endireh, 2006. Tabulados básicos

Por lo que toca a la discriminación laboral, el 15.8% de las mujeres ocupadas de 15 años y más, declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses del levantamiento de la encuesta, porcentaje inferior al del ámbito nacional; mientras que para las mujeres casadas o unidas dichos valores equivalen a 14.0% contra 19.3%; y 17.5% contra 22.7% para las mujeres alguna vez unidas (Gráfica 5).

Por lo que hace a 2016, 11.3% de las niñas y mujeres en el rango de edad que hemos señalado, manifestó haber sido víctima de violencia física o sexual, alguna vez a lo largo de su vida, en el centro de trabajo y 7.8% manifestó haber sido discriminada en el ámbito laboral por estar embarazada; datos que se engloban en una prevalencia de la violencia laboral de 24% a lo largo de sus vidas.

**Gráfica 5. Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años y más con discriminación laboral en los últimos 12 meses según estado conyugal, 2011**



### 3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Debido a que la Endireh no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud ha hecho disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* (en adelante, SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud (en adelante, DGIS) de la Secretaría de Salud<sup>34</sup>.

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas en la *NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, NOM-046), que tiene por objeto establecer los criterios a observar en 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 casos de violencia<sup>35</sup>.

A partir de la información del SINAIS, el grupo pudo observar que de 2010 a 2015<sup>36</sup>, la Secretaría de Salud<sup>37</sup> registró un total de 26,248 atenciones a mujeres por lesiones y violencia en Oaxaca, cantidad que representa el 2.07% de las atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 4). Asimismo, el grupo observa que la participación de Oaxaca en el total nacional fue de 2% de las atenciones en 2010, 2.98% en 2011, 2.47% en 2012, 2.02% en 2013, 2.01% en 2014 y 1.47% en 2015.

Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de usuarias, puesto que una mujer puede haber sido atendida en más de una ocasión, además de que en el transcurso de una consulta por cualquier otro motivo, puede detectarse abandono o negligencia o bien violencia económica o patrimonial.

En el Cuadro 4 se presentan estas atenciones a mujeres por lesiones y violencia, de acuerdo al municipio de atención, en el periodo 2010-2015. En este sentido, se observa una concentración de las atenciones en el municipio de Huajuapán de León con 3,864 casos que representan el 14.7% del total estatal; Oaxaca con 2,718 casos (10.4%); Pinotepa Nacional con 1,743 casos (6.6%), Salina Cruz con 1,392 casos (5.3%) y San Pedro Mixtepec -Dto. 22 - con 1,207 casos (4.6%). Estos cinco municipios concentran 41.6% del total estatal.

<sup>34</sup> Véase en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/subsistema1.html>.

<sup>35</sup> Véase en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

<sup>36</sup> Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

<sup>37</sup> Se hace referencia a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

Ahora bien, si referimos estas atenciones respecto a la población de mujeres sin seguridad social obtenemos un panorama diferente, en primer lugar resalta que en 246 de los 570 municipios no se registró ninguna atención en los seis años y que en algunos municipios, como en Santa Catarina Quioquitani, la tasa se dispara por la escasa población con que cuentan. Tomando en consideración lo anterior, llama la atención los casos de Huajuapán de León con una tasa 8.2 veces la estatal y 3.6 veces la nacional, valores que son aún mayores en San Miguel Amatitlán (11.7 y 5.2, respectivamente) y Pinotepa de Don Luis (10.9 y 5, respectivamente).

**Cuadro 4. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2010-2015**

	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Nacional	135.416	158.191	182.562	223.199	272.372	294.918	1.266.658
<b>Oaxaca</b>	2.712	4.717	4.501	4.507	5.467	4.344	26.248
Huajuapán	336	133	206	1.019	1.147	1.023	3.864
Oaxaca de Juárez	552	664	524	338	349	291	2.718
S. Pinotepa Nacional	321	553	346	221	161	141	1.743
Salina Cruz	124	245	220	197	291	315	1.392
San Pedro Mixtepec	76	325	230	100	205	271	1.207
San Juan Bautista VN	29	53	100	167	163	130	642
San Miguel Amatitlán	6	118	113	92	190	121	640
Pinotepa de Don Luis	0	77	110	69	140	169	565
Ciudad Ixtepec	46	102	32	66	102	161	509
Loma Bonita	22	78	68	66	121	85	440
Resto de los municipios	1.200	2.369	2.552	2.172	2.598	1.637	509

**Cuadro 5. Municipios de Oaxaca con mayor tasa de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social, 2010-2015**

	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Nacional	45,3	52,4	60,0	64,4	75,1	77,9	62,5
<b>Oaxaca</b>	<b>18,8</b>	<b>32,7</b>	<b>31,1</b>	<b>27,0</b>	<b>31,8</b>	<b>25,8</b>	<b>27,9</b>
Huajuapán	178,9	71,9	113,1	315,8	342,5	346,2	228,1
Oaxaca de Juárez	83,0	100,1	79,3	29,2	29,3	34,5	59,2
S. Pinotepa Nacional	181,9	317,7	201,6	99,1	69,8	61,6	155,3
Salina Cruz	72,6	142,8	127,7	54,4	77,9	131,6	101,2
San Pedro Mixtepec	52,8	223,5	156,5	50,9	100,1	133,8	119,6
San Juan Bautista VN	29,6	55,2	106,1	170,6	161,9	116,2	106,6
San Miguel Amatitlán	20,9	408,6	388,7	276,6	551,5	308,2	325,7
Pinotepa de Don Luis	0,0	235,3	330,5	252,5	501,0	510,6	305,0
Ciudad Ixtepec	73,6	161,3	50,1	56,7	85,1	180,5	101,2
Loma Bonita	14,8	53,3	47,3	36,4	65,0	46,9	43,9
Resto de los municipios	9,4	18,6	20,0	15,6	18,1	11,2	15,5

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Por otro lado, las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones son clasificadas en el SINAIS según la intencionalidad de la violencia, la cual es determinada por el médico tratante. Esta información permitiría distinguir, en principio, a las víctimas de lesiones accidentales de las víctimas de lesiones por violencia intencional (que podría ser auto infligida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las 26,248 atenciones por lesiones brindadas en Oaxaca de 2010 a 2015, el 80.8%, esto es, 21,218, fueron clasificadas como accidentales, porcentaje superior a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional que es de 74.6% (Cuadro 6).

De los casos restantes, la proporción correspondiente a casos de violencia familiar en la entidad es inferior en Oaxaca, 13.4% contra 20.2% en el total nacional. Por su parte, la violencia no familiar en Oaxaca corresponde al 4.4%, en contraste al 3.2% a nivel nacional. La violencia autoinfligida es similar a la del conjunto del país, esto es, 0.8% a nivel nacional, frente al 0.7% en Oaxaca. No hay un registro de atenciones por trata de personas (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Municipios con mayor número de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad (2010-2015)**

	Intencionalidad del Evento											
	Accidental		Violencia familiar		Violencia no familiar		Auto infligido		Se ignora		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Nacional	945.267	74,6%	256.088	20,2%	40.914	3,2%	10.688	0,8%	13.681	1,1%	1.266.658	100,0%
<b>Oaxaca</b>	<b>21.218</b>	<b>80,8%</b>	<b>3.528</b>	<b>13,4%</b>	<b>1.146</b>	<b>4,4%</b>	<b>174</b>	<b>,7%</b>	<b>182</b>	<b>,7%</b>	<b>26.248</b>	<b>100,0%</b>
Huajuapán	3.163	81,9%	581	15,0%	84	2,2%	30	,8%	6	,2%	3.864	100,0%
Oaxaca de Juárez	2.193	80,7%	392	14,4%	115	4,2%	13	,5%	5	,2%	2.718	100,0%
S. Pinotepa Nacional	1.540	88,4%	111	6,4%	78	4,5%	12	,7%	2	,1%	1.743	100,0%
Salina Cruz	1.181	84,8%	104	7,5%	60	4,3%	17	1,2%	30	2,2%	1.392	100,0%
San Pedro Mixtepec	1.006	83,3%	91	7,5%	77	6,4%	17	1,4%	16	1,3%	1.207	100,0%
San Juan Bautista VN	597	93,0%	29	4,5%	12	1,9%	2	,3%	2	,3%	642	100,0%
San Miguel Amatitlán	634	99,1%	2	,3%	0	,0%	0	,0%	4	,6%	640	100,0%
Pinotepa de Don Luis	477	84,4%	51	9,0%	33	5,8%	2	,4%	2	,4%	565	100,0%
Ciudad Ixtepec	411	80,7%	59	11,6%	27	5,3%	8	1,6%	4	,8%	509	100,0%
Loma Bonita	314	71,4%	60	13,6%	42	9,5%	10	2,3%	14	3,2%	440	100,0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Ahora bien, el SINAIS también registra para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar el tipo de violencia (física, sexual, psicológica, económica/patrimonial y abandono y/o negligencia). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 3,528 atenciones brindadas en Oaxaca a mujeres por violencia familiar se registraron 4,151 tipos de violencia, es decir, en promedio cada una de las mujeres atendidas sufre más de un tipo de violencias, con una razón de 1.18. Asimismo, en el caso de la violencia no familiar, se detectaron y registraron 1,199 tipos de violencia para 1,146 atenciones, una razón de 1.05 (Cuadro 7).

En el periodo considerado, por violencia familiar y no familiar, se atendieron en la Secretaría de Salud en Oaxaca 37 casos por abandono y negligencia, 3,168 casos de violencia física (59.2%), 298 casos de violencia sexual (5.6%), 1,727 casos de violencia psicológica (32,3%) y 120 casos de violencia económica/patrimonial (2.2%). La proporción correspondiente a violencia física es mayor en la entidad que en el promedio nacional (32.3%). En cambio, es menos frecuente la atención de la violencia sexual en la entidad que a nivel nacional (8.7%), misma situación que se presenta en la violencia psicológica con 32.3% en el estado, contra 53.1% de todo el país.

Al comparar esta distribución, contra los casos de violencia familiar, destaca que de los 4,151 casos de violencia familiar, el 52.2% corresponden a violencia física y el 40,2% a violencia psicológica y el 3.9% a violencia sexual. Para el promedio nacional estos porcentajes representaron el 27.4%, el 58.7% y el 7.4% (Cuadro 7). En este último, destaca que es mucho más frecuente la violencia física en la entidad que a nivel nacional, con una diferencia de 25 puntos porcentuales.

Con relación a los 1,199 casos de violencia no familiar, la violencia física es la más frecuente con el 83.4%, seguida por la sexual con el 11.3% y la psicológica con el 5.0%. Para el promedio nacional estos porcentajes representaron el 69.3%, el 18.5% y el 11.1% (Cuadro 7). Al igual que en la violencia familiar, en la violencia no familiar destaca la prevalencia de la violencia física.

**Cuadro 7. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2015**

Intencionalidad del Evento	Oaxaca							Nacional						
	Año de la atención						Total	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>VIOLENCIA FAMILIAR</b>	<b>294</b>	<b>689</b>	<b>951</b>	<b>566</b>	<b>555</b>	<b>473</b>	<b>3,528</b>	<b>16,240</b>	<b>22,765</b>	<b>33,177</b>	<b>44,683</b>	<b>62,434</b>	<b>76,789</b>	<b>256,088</b>
<i>Total de tipos de violencia</i>	<i>316</i>	<i>790</i>	<i>1,183</i>	<i>691</i>	<i>628</i>	<i>543</i>	<i>4,151</i>	<i>20,484</i>	<i>29,264</i>	<i>42,833</i>	<i>53,362</i>	<i>79,027</i>	<i>98,814</i>	<i>323,784</i>
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Abandono y/o Negligencia	0,0%	1,1%	0,9%	1,3%	1,1%	0,0%	0,9%	2,2%	2,7%	2,0%	1,8%	1,9%	0,0%	1,4%
Violencia física	55,1%	55,9%	43,2%	51,5%	59,1%	57,8%	52,2%	34,5%	31,1%	26,5%	31,0%	26,2%	24,2%	27,4%
Violencia sexual	2,8%	5,6%	3,0%	3,3%	3,8%	5,0%	3,9%	8,3%	7,2%	7,7%	7,2%	6,9%	7,7%	7,4%
Violencia psicológica	40,8%	35,3%	48,4%	41,2%	34,6%	34,1%	40,2%	49,6%	54,2%	58,7%	54,8%	60,0%	62,9%	58,7%
Violencia económica / patrimonial	1,3%	2,0%	4,5%	2,6%	1,4%	3,1%	2,8%	5,5%	4,8%	5,0%	5,2%	5,1%	5,3%	5,2%
<b>VIOLENCIA NO FAMILIAR</b>	<b>104</b>	<b>234</b>	<b>212</b>	<b>180</b>	<b>231</b>	<b>185</b>	<b>1,146</b>	<b>3,703</b>	<b>4,790</b>	<b>5,428</b>	<b>7,763</b>	<b>9,302</b>	<b>9,928</b>	<b>40,914</b>
<i>Total de tipos de violencia</i>	<i>104</i>	<i>242</i>	<i>233</i>	<i>190</i>	<i>240</i>	<i>190</i>	<i>1,199</i>	<i>3,860</i>	<i>5,094</i>	<i>5,760</i>	<i>7,327</i>	<i>10,210</i>	<i>11,103</i>	<i>43,354</i>
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Abandono y/o Negligencia	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,5%	0,5%	0,2%	1,0%	0,6%	0,0%	0,4%
Violencia física	80,8%	76,9%	80,3%	84,2%	89,6%	88,4%	83,4%	79,6%	75,0%	71,4%	71,4%	67,3%	62,6%	69,3%
Violencia sexual	14,4%	17,4%	11,2%	11,6%	5,8%	8,4%	11,3%	11,6%	15,7%	18,6%	17,3%	20,1%	21,6%	18,5%
Violencia psicológica	4,8%	5,0%	8,2%	4,2%	4,6%	2,6%	5,0%	7,8%	8,2%	9,3%	9,8%	11,6%	15,1%	11,1%
Violencia económica / patrimonial	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,5%	0,3%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,4%	0,7%	0,6%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En cuanto al tipo de servicio que es más frecuente para atender cualquier tipo de *violencia familiar*, en Oaxaca se tiene que de los 4,151 tipos de violencia detectadas, el 49.2% se atendió a través de consulta externa (2,044), seguido por los servicios especializados (23.1% o 959 casos) y urgencias (19.8% u 823 casos). En el ámbito nacional, de los 323,784 tipos de violencia detectados, el 57.9% se proporcionó por servicios especializados de atención a la violencia (187,351), seguidos por la consulta externa, que corresponde al 24.3% o a 78,782 casos (Cuadro 8).

Para la modalidad de *violencia no familiar*, en Oaxaca, el 50.4% de los casos de violencia detectada, esto es 604 de 1,199 casos, se dieron a través del servicio de urgencias. La misma tendencia se presenta a nivel nacional con 59.7% de los casos, es decir 25,867 de 43,354 (Cuadro 8).

Ahora bien, el SINAIS permite desagregar las atenciones según el tipo de servicio que se brindó y el tipo de violencia. En la consulta externa, cuando se trata de violencia familiar, seis de cada diez casos fueron por violencia física (58.1%) frente al 23.1% atendido en el ámbito nacional. En cambio, es más frecuente que la consulta externa a nivel nacional atienda la violencia psicológica (65% contra 33.5% a nivel estatal).

Como se menciona anteriormente, en Oaxaca, el tipo de violencia familiar atendida con más frecuencia es la física (52.2%). Resulta casi el único tipo de violencia familiar que se atiende en los servicios de urgencias, que concentra el 94.7% de los casos, y del porcentaje restante, 1.6%, corresponden a trece casos de violencia sexual y 3.4% a 28 casos de violencia psicológica. En el ámbito nacional, el 12.5% de las atenciones en este servicio se refieren a violencia psicológica.

**Cuadro 8. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2015**

Tipo de servicio que brindó la atención	Intencionalidad del Evento									
	VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica /patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica /patrimonial
<b>Absolutos</b>										
<b>Nacional</b>	<b>4.539</b>	<b>88.687</b>	<b>23.894</b>	<b>189.976</b>	<b>16.688</b>	<b>191</b>	<b>30.054</b>	<b>8.035</b>	<b>4.833</b>	<b>241</b>
Consulta externa	770	18.212	5.018	51.202	3.580	23	3.313	994	823	42
Hospitalización	414	4.944	882	7.018	686	59	788	249	172	15
Urgencias	212	25.693	1.031	3.882	314	25	23.947	1.370	456	69
Servicio esp. de atención a la violencia	2.974	36.891	16.073	119.921	11.492	61	1.813	5.269	3.202	108
Otro servicio	169	2.947	890	7.953	616	23	193	153	180	7
<b>Oaxaca</b>	<b>36</b>	<b>2.168</b>	<b>163</b>	<b>1.667</b>	<b>117</b>	<b>1</b>	<b>1.000</b>	<b>135</b>	<b>60</b>	<b>3</b>
Consulta externa	17	1188	81	684	74	0	427	59	23	1
Hospitalización	6	10	1	20	0	1	3	2	2	0
Urgencias	1	779	13	28	2	0	556	39	7	2
Servicio esp. de atención a la violencia	8	128	49	746	28	0	12	32	20	0
Otro servicio	4	63	19	189	13	0	2	3	8	0
<b>Porcentajes</b>										
<b>Nacional</b>	<b>1,4%</b>	<b>27,4%</b>	<b>7,4%</b>	<b>58,7%</b>	<b>5,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>69,3%</b>	<b>18,5%</b>	<b>11,1%</b>	<b>0,6%</b>
Consulta externa	1,0%	23,1%	6,4%	65,0%	4,5%	0,4%	63,8%	19,1%	15,8%	0,8%
Hospitalización	3,0%	35,5%	6,3%	50,3%	4,9%	4,6%	61,4%	19,4%	13,4%	1,2%
Urgencias	0,7%	82,5%	3,3%	12,5%	1,0%	0,1%	92,6%	5,3%	1,8%	0,3%
Servicio esp. de atención a la violencia	1,6%	19,7%	8,6%	64,0%	6,1%	0,6%	17,3%	50,4%	30,6%	1,0%
Otro servicio	1,3%	23,4%	7,1%	63,2%	4,9%	4,1%	34,7%	27,5%	32,4%	1,3%
<b>Oaxaca</b>	<b>0,9%</b>	<b>52,2%</b>	<b>3,9%</b>	<b>40,2%</b>	<b>2,8%</b>	<b>0,1%</b>	<b>83,4%</b>	<b>11,3%</b>	<b>5,0%</b>	<b>0,3%</b>
Consulta externa	0,8%	58,1%	4,0%	33,5%	3,6%	0,0%	83,7%	11,6%	4,5%	0,2%
Hospitalización	16,2%	27,0%	2,7%	54,1%	0,0%	12,5%	37,5%	25,0%	25,0%	0,0%
Urgencias	0,1%	94,7%	1,6%	3,4%	0,2%	0,0%	92,1%	6,5%	1,2%	0,3%
Servicio esp. de atención a la violencia	0,8%	13,3%	5,1%	77,8%	2,9%	0,0%	18,8%	50,0%	31,3%	0,0%
Otro servicio	1,4%	21,9%	6,6%	65,6%	4,5%	0,0%	15,4%	23,1%	61,5%	0,0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Respecto a la repetición de eventos que se detectan a través de las atenciones en la Secretaría de Salud, en Oaxaca se registra en un 39.3% de los casos de violencia física, en un 43.1% de violencia sexual y en un 82.7% de los casos de violencia psicológica (Cuadro 9)<sup>38</sup>.

**Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2015**

Servicio que Otorgo la Atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Nacional</b>					
<i>Total</i>	73.7%	54,4%	62,4%	81,3%	86,2%
Consulta externa	68.2%	62,2%	68,5%	75,7%	81,7%
Hospitalización	50.6%	68,8%	62,1%	80,4%	81,0%
Urgencias	43.0%	24,9%	25,2%	65,5%	62,7%
Servicio especializado de atención a la violencia	81.9%	83,4%	64,5%	84,5%	89,2%
Otro servicio	57.4%	77,1%	69,8%	77,6%	76,2%
<b>Oaxaca</b>					
<i>Total</i>	46,7%	39,3%	43,1%	82,7%	85,2%
Consulta externa	52,6%	47,6%	49,6%	81,3%	87,1%
Hospitalización	0,0%	25,0%	100,0%	72,7%	-
Urgencias	0,0%	24,1%	19,6%	51,5%	25,0%
Servicio especializado de atención a la violencia	44,4%	79,9%	42,5%	87,3%	92,9%
Otro servicio	77,8%	64,4%	52,4%	75,7%	76,9%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

<sup>38</sup> Cabe señalar que estos datos se obtienen a partir de un cuestionario que responden las mujeres que reciben la atención, en particular, respecto a si han sido víctimas con anterioridad de este tipo de violencia.

#### 4. Aviso al Ministerio Público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud

Un componente fundamental para poder ofrecer atención integral a las mujeres en situación de violencia que son atendidas en la Secretaría de Salud, es la obligación que tiene el personal de salud de dar aviso al Ministerio Público (en adelante, MP) sobre los casos de violencia que atienden. Esto posibilita a las mujeres en situación de violencia el acceso a una serie de servicios como la consultoría legal o incluso la referencia a un refugio, con independencia de que la mujer decida levantar o no una denuncia.

En este sentido, la NOM-046 establece dos obligaciones claras y precisas a las y los prestadores de servicios de salud: la detección de la violencia y la notificación de estos casos al MP. El grupo de trabajo considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permite poner en marcha mecanismos dirigidos a la investigación y sanción de la violencia, así como identificar los tipos de violencia y ámbitos en los que ésta tiene lugar con la finalidad de diseñar acciones para su prevención.

De la información disponible en la Base de Datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia para las atenciones brindadas a mujeres de 2010 a 2015 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 49.2% de las lesiones por violencia familiar en Oaxaca, y en 42.2% de los casos a nivel nacional. En los casos de violencia no familiar los porcentajes correspondientes son del 48.8% y del 51.0%, respectivamente (Cuadro 10).

Llama la atención que en la entidad se avise al MP en 7% de las lesiones accidentales, en 37.2% de las auto infligidas y en 28.4% de las que se ignora la intencionalidad, pues según lo marca la norma el aviso al MP sólo se debe dar en violencia familiar o sexual. En el caso de la violencia familiar, que es la citada específicamente en la NOM-046, la frecuencia de aviso al MP en Oaxaca es 1.16 veces que el total nacional.

**Cuadro 10. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2015**

Intencionalidad del Evento	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Nacional</b>	<b>13.5%</b>	<b>13.0%</b>	<b>13.4%</b>	<b>16.8%</b>	<b>18.0%</b>	<b>20.6%</b>	<b>16.6%</b>
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	8.8%	7.6%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	47.4%	42.2%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	49.2%	51.0%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	39.2%	36.6%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	23.1%	43.9%
<b>Oaxaca</b>	<b>13.0%</b>	<b>14.0%</b>	<b>17.7%</b>	<b>14.0%</b>	<b>13.1%</b>	<b>16.7%</b>	<b>14.8%</b>
Accidental	8.0%	5.0%	5.8%	6.8%	7.2%	9.4%	7.0%
Violencia familiar	37.7%	51.2%	52.1%	49.6%	43.6%	53.9%	49.2%
Violencia no familiar	48.5%	46.5%	49.0%	46.1%	51.1%	51.4%	48.8%
Auto infligido	22.2%	29.4%	39.1%	31.3%	32.4%	52.1%	37.2%
Se ignora	26.7%	12.5%	42.3%	20.0%	27.3%	44.8%	28.4%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

El grupo considera importante recordar que no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres y que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta más preocupante al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 11). Así, en las atenciones a las mujeres víctimas de violencia sexual en el país, el porcentaje de aviso al MP es menor cuando se trata de eventos repetidos (44.1%) que cuando se registran por única vez (58%). En cambio, en Oaxaca es al revés, dándose aviso en el 69.9% de los eventos repetidos y 65.6% de los eventos únicos.

En cuanto a las atenciones de violencia física, en el estado de Oaxaca, en la primera atención se da aviso al MP en un 48.2%, mientras que cuando se trata de un evento repetido, este porcentaje aumenta a 56.2%. A nivel nacional, los porcentajes corresponden a 49.1% y 46.6%. En cuanto a la violencia psicológica, en la entidad, se da aviso en un 47.2% en la primera atención y 47.9% cuando es un evento repetido, en el país corresponde a 41.9% y 38.4%.

Si bien el porcentaje de aviso al MP en la entidad es mayor que en el conjunto nacional, no se debe dejar de vista que la falta de aviso al MP, es una omisión por parte de las autoridades de salud respecto al deber de debida diligencia, así como a la obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres en la entidad, incluso en su expresión más grave como es el feminicidio.

**Cuadro 11. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2015**

	Repetición del evento														
	No					Sí					Total				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Total nacional</b>	<b>38,6%</b>	<b>49,1%</b>	<b>58,0%</b>	<b>41,9%</b>	<b>45,7%</b>	<b>28,5%</b>	<b>46,6%</b>	<b>44,1%</b>	<b>38,4%</b>	<b>34,7%</b>	<b>31,1%</b>	<b>47,7%</b>	<b>49,3%</b>	<b>39,1%</b>	<b>36,2%</b>
2010	46,0%	50,2%	65,6%	30,1%	27,5%	32,0%	43,5%	41,8%	27,8%	23,3%	36,5%	47,0%	51,0%	28,2%	23,7%
2011	40,1%	49,4%	64,0%	31,5%	41,6%	22,1%	44,7%	44,2%	31,2%	33,4%	25,3%	47,1%	52,5%	31,3%	34,8%
2012	28,0%	47,6%	63,7%	31,5%	24,4%	19,8%	45,6%	39,6%	33,6%	26,9%	21,6%	46,5%	48,3%	33,2%	26,6%
2013	27,9%	49,4%	60,8%	41,3%	39,9%	24,7%	42,1%	42,1%	35,3%	30,5%	25,7%	45,2%	48,9%	36,6%	31,6%
2014	48,3%	48,6%	54,0%	46,5%	45,9%	39,1%	44,5%	41,2%	38,6%	32,5%	41,7%	46,4%	46,2%	40,2%	34,5%
2015		49,5%	53,8%	46,5%	56,7%	0,0%	53,5%	49,5%	45,1%	44,8%	0,0%	51,8%	51,1%	45,4%	46,7%
<b>Oaxaca</b>	<b>31,8%</b>	<b>48,2%</b>	<b>65,6%</b>	<b>47,2%</b>	<b>88,2%</b>	<b>76,9%</b>	<b>56,2%</b>	<b>69,9%</b>	<b>47,9%</b>	<b>71,3%</b>	<b>48,6%</b>	<b>51,3%</b>	<b>67,5%</b>	<b>47,8%</b>	<b>73,9%</b>
2010		43,0%	64,3%	4,8%			53,0%	42,9%	35,2%	25,0%		46,7%	57,1%	30,2%	25,0%
2011	16,7%	44,6%	72,0%	45,5%	100,0%	100,0%	50,0%	63,6%	51,8%	76,9%	44,4%	47,0%	68,7%	51,1%	82,4%
2012	40,0%	47,6%	52,8%	54,2%	100,0%	80,0%	63,6%	75,0%	53,1%	66,7%	60,0%	55,1%	60,7%	53,3%	71,1%
2013	50,0%	46,8%	70,8%	49,2%	66,7%	100,0%	55,0%	61,9%	49,6%	66,7%	55,6%	49,8%	66,7%	49,5%	66,7%
2014	0,0%	50,9%	56,3%	26,1%	100,0%	50,0%	55,2%	68,2%	32,4%	62,5%	28,6%	52,4%	63,2%	31,1%	66,7%
2015		52,6%	73,9%	76,2%	66,7%		56,8%	95,0%	50,7%	100,0%		53,9%	83,7%	56,3%	94,4%

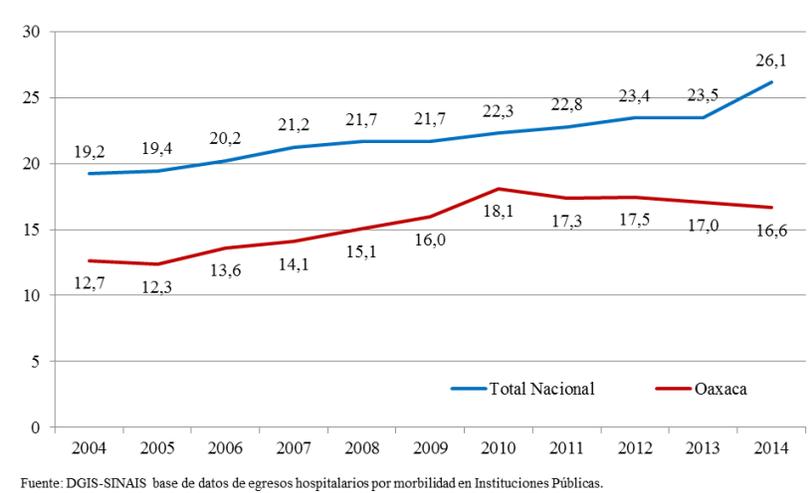
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

## 5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud

Otra fuente de datos que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas<sup>39</sup>. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar al ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

En el periodo 2004-2014, Oaxaca muestra una tendencia creciente en términos absolutos, en el número de estos egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con la violencia: pasa de 2,437 casos a 3,458. Sin embargo, con relación al total de población de mujeres, el porcentaje de estos egresos tiene una tendencia ligeramente ascendente hasta 2010, y descendiente en adelante (Gráfica 6). En todo caso, la tasa a nivel local es más baja que la registrada a nivel nacional.

**Gráfica 6. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, por cada 10,000 mujeres 2004-2014**



## 6. Atenciones en urgencias por traumatismos

Otra fuente que se deriva del SINAIS, es el Subsistema Automatizado de Urgencias Médicas (SAUM), el cual, permite conocer el universo de pacientes que recibieron atención médica de urgencias o admisión continua por motivo de urgencia calificada, no calificada o apoyo a otros servicios, incluyendo a quienes ocuparon una cama (de choque o de observación), una silla, o quienes no contaron con un recurso donde permanecer durante su estancia. Esta información permite evaluar la situación de la salud y la demanda de atención médica por parte de la población, para la administración y planeación de los servicios de salud.

A partir de esta base de datos, se seleccionaron las atenciones por traumatismo, y brinda un parámetro mínimo de casos en los que se debería aplicar la NOM-046, respecto a los cuales se puede observar una diferencia de más de 50,000 casos. Al respecto, cabe mencionar la importancia de analizar con perspectiva de género, los casos de atención en los servicios de urgencias por traumatismos, para descartar que se traten de accidentes – domésticos, de tránsito u otros- para identificar las lesiones debidas a agresiones motivadas por el género.

En Oaxaca se atendieron por traumatismos a 129,328 hombres y 78,938 mujeres en el periodo 2010-2015, de estas últimas, el 60% se concentró en diez municipios<sup>40</sup>. De las atenciones a mujeres, 14,940 tuvieron lugar en

<sup>39</sup> Véase en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s\\_saeh.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_saeh.html).

<sup>40</sup> Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, H, Ciudad de Huajuapán de León; Putla Villa de Guerrero, H. Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Ciudad Ixtepec, San Pedro Pochutla, Asunción Nochixtlán, Santiago Pinotepa Nacional y Salina Cruz. Cfr. DGIS, Subsistema de Urgencias Médicas de la Secretaría de Salud.

Oaxaca de Juárez, 4,906 en San Juan Bautista Tuxtepec, 4,787 en Huajuapán de León y 4,379 en Putla Villa de Guerrero<sup>41</sup>.

## 7. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)

Una fuente que permite visualizar los homicidios de mujeres son las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* que producen conjuntamente el INEGI y la DGIS. Resulta necesario hacer este análisis porque no existe información estadística accesible al público sobre homicidios de mujeres y feminicidios, lo que constituye una falta grave por parte del estado en atención a esta problemática.

El Cuadro 12 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio (en adelante, DMPH) de 1985 hasta diciembre de 2014<sup>42</sup>. Se trata de decesos de mujeres por agresiones, en los se consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

**Cuadro 12. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Oaxaca, tasa por cada 100,000 mujeres 1985-2016**

Año	Total nacional		Oaxaca				
	DMPH	Tasa DMPH	DMPH	Tasa DMPH	Lugar de DMPH a niv. Nal.	% del total de DFPH	% del total de población femenina
1985	1.460	3,8	97	6,8	3	6,64%	3,78%
1986	1.407	3,6	100	6,8	4	7,11%	3,77%
1987	1.257	3,2	119	8,0	2	9,47%	3,76%
1988	1.385	3,4	93	6,1	3	6,71%	3,76%
1989	1.244	3,0	111	7,2	2	8,92%	3,75%
1990	1.254	2,9	100	5,9	2	7,97%	3,86%
1991	1.285	2,9	83	4,9	2	6,46%	3,84%
1992	1.378	3,0	98	5,7	2	7,11%	3,82%
1993	1.354	2,9	97	5,6	2	7,16%	3,80%
1994	1.468	3,1	88	5,0	3	5,99%	3,78%
1995	1.504	3,2	107	6,0	3	7,11%	3,76%
1996	1.470	3,0	103	5,7	3	7,01%	3,74%
1997	1.338	2,7	85	4,7	4	6,35%	3,72%
1998	1.533	3,1	79	4,3	7	5,15%	3,70%
1999	1.406	2,8	79	4,2	5	5,62%	3,68%
2000	1.296	2,5	75	4,0	3	5,79%	3,66%
2001	1.307	2,5	62	3,3	3	4,74%	3,63%
2002	1.275	2,4	63	3,3	3	4,94%	3,60%
2003	1.324	2,5	70	3,7	5	5,29%	3,58%
2004	1.214	2,2	84	4,4	5	6,92%	3,56%
2005	1.297	2,4	72	3,7	1	5,55%	3,54%
2006	1.296	2,3	63	3,2	2	4,86%	3,51%
2007	1.089	1,9	70	3,6	2	6,43%	3,49%
2008	1.451	2,5	67	3,4	4	4,62%	3,47%
2009	1.943	3,4	75	3,8	8	3,86%	3,46%
2010	2.440	4,2	83	4,1	11	3,40%	3,44%
2011	2.724	4,6	77	3,8	14	2,83%	3,43%
2012	2.769	4,6	90	4,4	13	3,25%	3,42%
2013	2.613	4,3	106	5,1	10	4,06%	3,40%
2014	2.359	3,8	137	6,6	4	5,81%	3,39%
2015	2.324	3,8	92	4,4	8	3,96%	3,38%
2016	2.668	4,3	101	4,8	3	3,79%	3,36%
<b>Total</b>	<b>52.132</b>	<b>3.2</b>	<b>2.826</b>	<b>4.8</b>	<b>-</b>	<b>5.42%</b>	<b>3.60%</b>

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2015. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

Entre 1985 y 2016 se han registrado en todo el país 52,132 DMPH, de las cuales 2,826 (5.4%) corresponden al estado de Oaxaca, colocando a la entidad, para 2016, en el lugar 3 a nivel nacional por la tasa de DMPH (Cuadro 12).

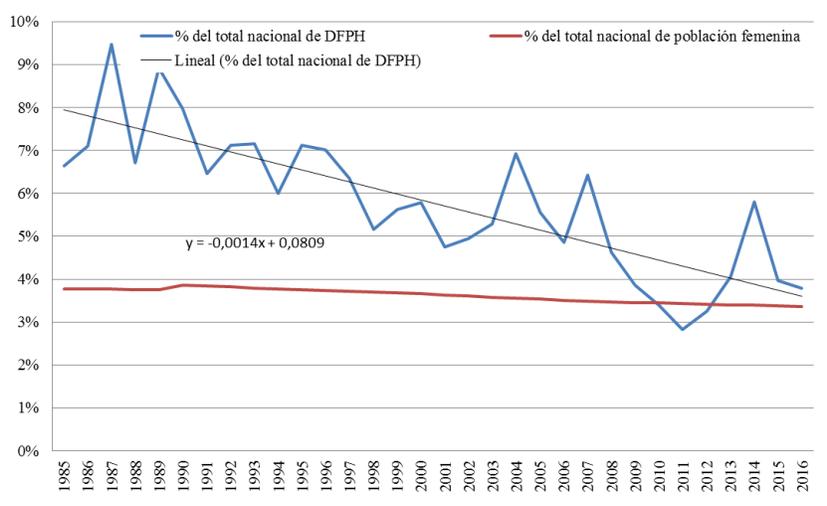
En cuanto a la edad media de las víctimas de este tipo de defunciones, los datos registrados en todo el periodo en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*, indican un promedio de 39 años para el estado y 33.7 en el total nacional.

De conformidad con las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI, tanto en Oaxaca como en el promedio nacional se aprecia una reducción en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, donde la víctima era menor de edad, la cual llegó a 10% en 2015 para la entidad.

Respecto al municipio donde ocurrió la defunción, casi todas (80.8% en todo el periodo, 79.8% en 2015) acontecieron en el mismo municipio de residencia. En cuanto a los medios usados en estas agresiones, en el estado son distintos y más erráticos que a nivel nacional. En el último año registrado fueron más frecuentes en el estado las armas de fuego, seguidas por objetos cortantes; en cambio, a nivel nacional fueron las armas de fuego seguidas por el ahorcamiento y similares.

Es posible detectar que el porcentaje de DMPH del estado de Oaxaca, respecto al total nacional, tiene un comportamiento fluctuante en el largo plazo, pero con un descenso muy importante en el año 2011 (Gráfica 7).

**Gráfica 7. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el estado de Oaxaca, 1985 –2014**

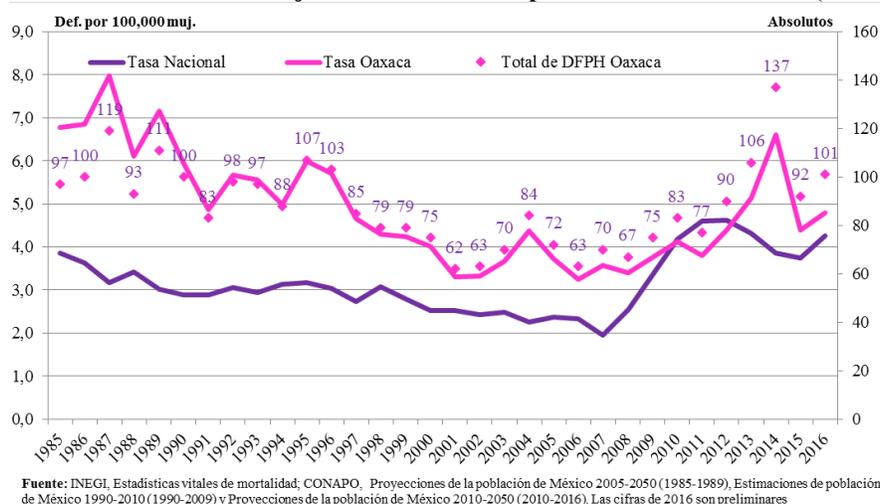


Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

En la Gráfica 8 se encuentra el comportamiento de la tasa de DMPH en Oaxaca por cada 100,000 mujeres, misma que permite comparar la evolución de la entidad con la del conjunto del país. Durante el periodo analizado, el mayor nivel registrado en la entidad para la tasa de DMPH se da en 2014, con 6.6 muertes por cada 100,000 mujeres, cifra que representa 70% más de la del conjunto del país (3.8) para ese mismo año (Gráfica 8). Se observa que desde 2012 la tasa de DMPH en Oaxaca se encuentra por encima de la registrada a nivel nacional.

Si tomamos como punto de referencia los niveles observados en 1985, la tasa de Oaxaca de 2001 representa 0.55 veces la inicial, en tanto que el valor de la nacional representa 0.88 veces la del mismo año. En 2012 la tasa de Oaxaca era 0.74 veces la inicial y el promedio nacional se había multiplicado por 1.61; en 2016, -con información preliminar- las razones eran de 0.81 para el estado y 1.48 para el país. Cabe señalar que, a excepción de 2011 y 2012, la tasa de Oaxaca ha sido superior a la nacional en todos los años. Resalta también el pico que se observa en 2014, cuando la tasa de Oaxaca representa 1.71 veces la nacional.

**Gráfica 8. Tasas de defunciones de mujeres en Oaxaca con presunción de homicidio (1985-2014)**



Por lo que respecta a la práctica de necropsia en los casos de DMPH, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI muestran que en Oaxaca de 1985 a 2015 hubo un aumento de la necropsia del 73% al 90%. En promedio, durante todo el periodo se han registrado mayor número de necropsias en Oaxaca en los casos de DMPH que a nivel nacional, en superiores al promedio nacional (84% contra el 78.1%). Es importante recordar que la necropsia es de carácter obligatorio en este tipo de muerte y se considera de vital importancia para determinar la causa de muerte. Lo anterior, es indispensable para garantizar una investigación efectiva y generar políticas públicas de prevención.

Respecto al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI, en los casos de muertes ocurridas en el hogar, muestran que el porcentaje que se presenta en Oaxaca es mayor al registrado a nivel nacional, para el periodo coincidente con el de análisis de la AVGM (2010-2015). Por lo que se refiere a las DMPH que ocurrieron en la vía pública, los porcentajes se encontraron por debajo del nivel nacional y han fluctuado a la baja (Cuadro 13).

**Cuadro 13. Porcentaje de DMPH según lugar de ocurrencia, 2010-2015**

Año	Lugar de ocurrencia			
	Hogar		Vía pública	
	Nacional	Oaxaca	Nacional	Oaxaca
2010	28%	31%	42%	33%
2011	25%	52%	44%	25%
2012	26%	44%	49%	28%
2013	29%	35%	37%	35%
2014	32%	41%	35%	28%
2015	34%	46%	37%	11%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

## 8. Maternidad en niñas y adolescentes

La maternidad en edades tempranas podría significar un obstáculo al sano desarrollo de niñas y adolescentes, ya que comúnmente implica el fin de la escolarización y el truncamiento de sus oportunidades de desarrollo personal. Esta situación es particularmente sensible cuando es resultado de una violación sexual, o bien, de una escasa o poco efectiva educación sexual.

En el estado de Oaxaca, entre 1985 y 2015<sup>43</sup>, se registraron 18,283 nacimientos en los que la madre era menor de 15 años, 1,788 de 2010 a 2015, con un promedio anual de 298 casos en este último periodo. Por lo que toca

<sup>43</sup> Última fecha disponible.

a nacimientos provenientes de mujeres menores de 18 años, en todo el periodo se han registrado 105,176 casos, de los cuales 31,120 se presentaron en los últimos seis años, esto equivale a 5,186 nacimientos anuales, en promedio.

En Oaxaca, para el periodo de 2010 a 2015, la maternidad en mujeres menores de 15 años, corresponde al 0.40% del total de nacimientos, y al 7.27% de menores de 18 años. En tanto los niveles nacionales corresponden a 0.36% y 7.17%, respectivamente. Se aprecia que las diferencias son muy pequeñas para la maternidad muy temprana y que la proporción estatal es ligeramente superior a la nacional, en el caso de la maternidad en menores de edad.

Otra forma de violencia contra las mujeres es la omisión de cuidados durante el embarazo y parto. Una forma de evaluar este fenómeno es a través del cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana *NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio* (NOM-007). Esta norma permite acceder a los registros para evaluar el cumplimiento de distintos elementos<sup>44</sup>.

Para el 2016, Oaxaca cumplió en un 75.9% las disposiciones de la NOM-007, porcentaje muy similar al reportado a nivel nacional. Llama la atención la importante reducción observada en 2013, año en que se interrumpe la tendencia a la alza.

**Cuadro 1. Proporción de cumplimiento de la NOM 007 por año de nacimiento, 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total Nacional</b>	75,6%	79,2%	85,6%	85,9%	71,0%	70,8%	74,3%	70,6%
<b>Oaxaca</b>	76,6%	75,3%	75,6%	81,3%	87,2%	70,6%	70,3%	75,9%

## 9. Mortalidad materna

La mortalidad materna (MM) implica una negación de los derechos humanos de las mujeres, pues se trata de defunciones que en su gran mayoría se hubiesen podido evitar con una atención médica oportuna y de calidad.

El Estado mexicano, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se comprometió a reducir los niveles de Razón de Mortalidad Materna (RMM)<sup>45</sup> en tres cuartas partes en el periodo comprendido entre 1990 y 2015. Esta meta no ha sido alcanzada por el Estado mexicano ni por Oaxaca, el cual no ha logrado reducir de manera sustantiva los niveles de RMM. Hasta 2014, este descenso era de 73.4%, en tanto que en el país en su conjunto se registró 56.1%. En 1990 la RMM de Oaxaca duplicaba la nacional y en 2014 esta proporción era de 1.2.

## 10. Estadísticas judiciales en materia penal

Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de trabajo considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación<sup>46</sup>: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, las personas sujetas a proceso y las personas condenadas (Gráfica 9). Es importante señalar que las denuncias no

<sup>44</sup> Por ejemplo: la atención prenatal; el mínimo de cinco consultas prenatales; la aplicación de la vitamina K; la aplicación de la vacuna BCG; la medición de la talla, el peso y la valoración APGAR.

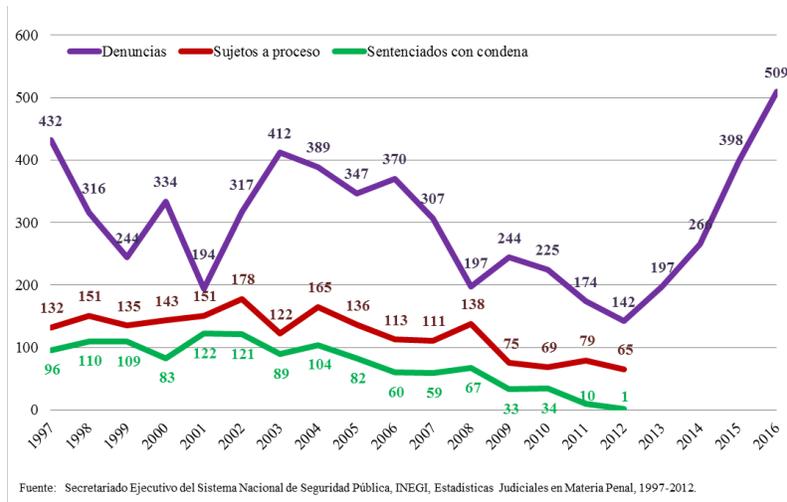
<sup>45</sup> La razón de mortalidad materna se define como el número de defunciones de la población femenina, mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidas o nacidos vivos en ese mismo año.

<sup>46</sup> A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior, debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

necesariamente reflejan el número de víctimas, porque puede haber varias en una misma denuncia. En términos absolutos, se registra que en 2016 alcanzan el máximo con 509 denuncias, sin embargo, para dicho año no se informa el número de personas sujetas a proceso y personas condenadas.

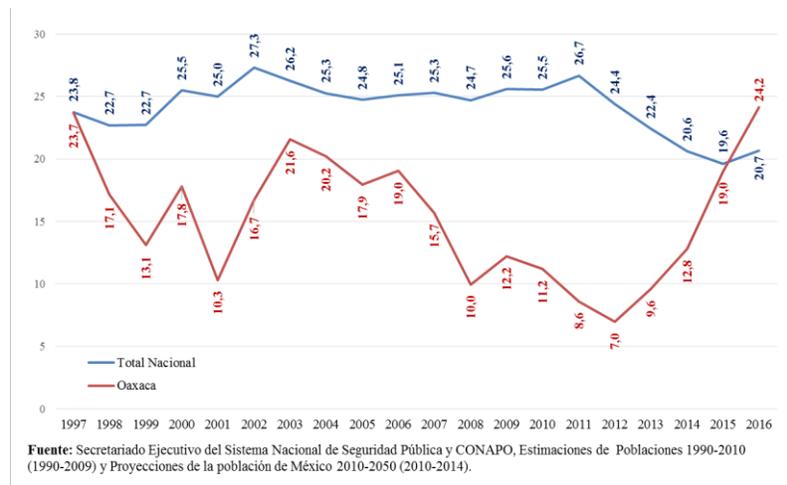
En la gráfica 9, se puede observar que durante 2001 y 2008 el número de denuncias y de sujetos a proceso tienen un acercamiento visible; y en 1999 y 2001 se da un acercamiento similar entre los sujetos a proceso y sentenciados: en estos años hay, en promedio, 1.2 sujetos a proceso por cada sentenciado con condena. Sin embargo, resulta preocupante que después de 2004 esta proporción aumenta y llega a 2.27 en 2009, disminuye a 2.03 en 2010, y de ahí aumenta todos los años hasta llegar a 65 en 2012.

**Gráfica 9. Violaciones denunciadas ante el MP, sujetos a proceso y sentencias con condena, 1997-2016**



En términos relativos, las violaciones denunciadas ante el MP por cada 100,000 mujeres para Oaxaca presentan amplias oscilaciones y a partir de 2012 tiende a converger con la tasa nacional, hasta que en 2015 la tasa local superó a la nacional (Gráfica 10).

**Gráfica 10. Violaciones denunciadas ante el MP por 100,000 mujeres, 1997-2016**

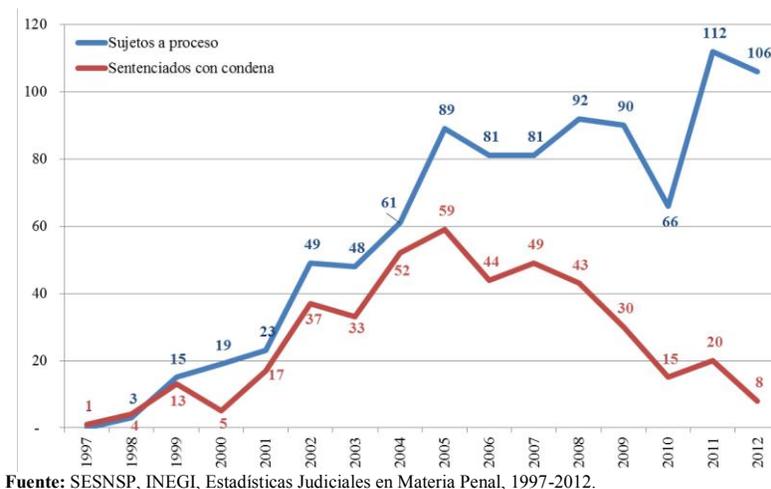


Respecto al delito de violencia familiar<sup>47</sup>, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuenta con el número de denuncias que recibe por este motivo, por lo que únicamente se analizaron los datos

<sup>47</sup> Previsto en los artículos 284 bis, ter y quáter, del Código Penal estatal.

de las personas sujetas a proceso y condenadas (Gráfica 11). Llama la atención que hasta 2005 se observó una tendencia creciente de los sentenciados con condena, y posterior a ese año se registra una tendencia decreciente. Asimismo, se observa que después de 2006 (a excepción del año 2010) la brecha entre los sujetos a proceso y los sentenciados aumenta cada año. La caída en los sujetos a proceso, especialmente, en las personas condenadas puede deberse a una tardanza en la persecución de delitos.

**Gráfica 11. Sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012**



## 11. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia son métodos estadísticos para captar información estadística y geográfica de interés nacional, que permiten conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas del Estado, de los tres poderes, que ejercen funciones de gobierno, seguridad, procuración e impartición de justicia.

### a. Censo Nacional de Gobiernos municipales y Delegacionales

El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, realizado por el INEGI, tiene por objetivo solicitar, recopilar y difundir información estadística y geográfica sobre gestión y desempeño de las instituciones públicas de los gobiernos municipales y delegacionales.

Este censo permite saber que hay un gran desbalance de género en el personal destinado a funciones de justicia municipal en los municipios oaxaqueños (Cuadro 16), así como falta de personal médico del sexo femenino, lo cual podría significar un obstáculo para que las mujeres víctimas de delito acudan a estas autoridades, las cuales suelen ser a quienes se recurre en primera instancia, aunque los hechos sean constitutivos de delito, más que infracciones o faltas administrativas.

**Cuadro 14. Personal destinado a funciones de justicia municipal según sexo**

Tipo de cargo	2010		2012		2014	
	H	M	H	M	H	M
Total	2.549	144	2.088	173	1.885	169
Jueces u oficiales calificadoros o equivalentes	782	20	1.023	24	979	27
Secretarios	196	85	186	96	191	82
Personal médico	9	12	17	3	12	7
Policías que apoyan al Juez calificador o su equivalente	1.443	9	710	7	596	22
Personal administrativo que apoya al Juez calificador o su equivalente	119	18	152	43	107	31

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, 2013 y 2015.

Por lo que toca a los presuntos delitos del fuero común que registraron las policías preventivas municipales, el cuadro 17 muestra que en 2012 tuvieron conocimiento de 39 mujeres víctimas de homicidio y en 2014 sólo de cinco, descenso que se observa también en las lesiones con 388 víctimas en 2012 y ninguna dos años después. En cambio, intervinieron en 1,279 casos de violencia familiar en 2012 y solamente en 29 casos dos años después, así como 77 violaciones en 2012 y sólo una en 2014, y dos violaciones equiparadas en 2012.

**Cuadro 15. Mujeres víctimas de presuntos delitos según tipo de delitos**

Delito	2012	2014
Total Fuero Común	3,457	59
Homicidio	39	5
Feminicidio	NA	0
Lesiones	388	0
Abuso sexual	40	2
Acoso sexual	NA	3
Hostigamiento sexual	NA	3
Violación simple	77	1
Estupro	NA	1
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	16	1
Violencia familiar	1,279	29
Amenazas	106	0

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 y 2015.

#### b. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales

De acuerdo con el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, en el año 2011 el gobierno del estado de Oaxaca registró 468 mujeres víctimas en delitos de fuero común, 530 en 2012, 769 en 2013, 463 en 2014 y 206 en 2015.

Para el delito de homicidio en 2011 se registran 102 mujeres víctimas de homicidio, seis en 2012, 101 para 2013, 58 en 2014 y 52 en 2015. Entre 2011 y 2015, sólo hay 12 registros de feminicidio: cuatro en 2013 y ocho al año siguiente. En cuanto a las lesiones se advierte un comportamiento general decreciente, registrando 83 en 2011 y 36 en 2015. Solamente hay 59 reportes de abuso sexual y 27 casos de violación –simple equiparada- en los cinco años, así como 246 de violencia familiar.

**Cuadro 16. Probables víctimas en Oaxaca según tipo de delitos y año (2011-2015)**

Delito	2011	2012	2013	2014	2015
Total Fuero Común	468	530	769	463	206
Homicidio	102	6	101	58	52
Feminicidio			4	8	0
Lesiones	83	100	62	67	36
Abuso sexual	13	18	16	4	8
Hostigamiento sexual			2	2	
Violación simple	1	0	7	9	8
Violación equiparada	2	0	0	0	0
Estupro				0	0
Incesto			0	0	0
Otros delitos sexuales con realización de copula				0	
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual		0	0	5	0
Violencia familiar	44	65	70	44	23
Amenazas		18	13	0	2

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

## b. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*<sup>48</sup> (en adelante, CNPJE) tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia. Llama la atención que en ninguna de las ediciones, al reportar el número de homicidios, se hace distinción entre culposos y dolosos, por lo que no es posible utilizarlo con fines comparativos a otras fuentes de información.

En el CNPJE 2012, Oaxaca reportó dos homicidios, no se reportan víctimas de feminicidio, se reportan 85 víctimas de lesiones, 20 de abuso sexual, 15 de violación simple, once de violación equiparada y siete de violencia familiar.

Para los delitos cuyo proceso inició en 2012, el CNPJE 2013 registró 122 mujeres víctimas de homicidio. También se reportan 2,686 mujeres víctimas de lesiones, 87 casos de abuso sexual, 58 de violación simple, siete de violación equiparada, 49 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 206 de violencia familiar, 15 de otros delitos contra la familia y 1,227 de amenazas.

En el CNPJE 2014, se registraron en el estado 125 mujeres víctimas de homicidio y 84 de feminicidio para los delitos cuyo proceso inició en 2013. También se reportan 2,548 mujeres víctimas de lesiones, 100 de abuso sexual, 18 de hostigamiento sexual, 229 de violación simple, 19 de violación equiparada, 873 de violencia familiar, 146 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 470 de amenazas.

Los datos del CNPJE 2015 dan cuenta de dos mujeres víctimas de homicidio y una de feminicidio, en procesos que iniciaron en 2014, 52 mujeres víctimas de lesiones, 16 de abuso sexual, seis de violación, 16 de violación equiparada, 15 de violencia familiar y cuatro de amenazas. Cabe señalar la marcada disminución de delitos en este año, pues solamente se atendieron 1.1% víctimas respecto al año anterior. Para este año el Censo sólo reportó conductas antisociales al igual que la edición de 2016.

Por lo que hace a los registros de 2015, el CNPJE 2016 reporta dos mujeres víctimas de homicidio y una de feminicidio. También se reportan 53 mujeres víctimas de lesiones, 15 de abuso sexual, 13 de violación simple, diez de violación equiparada, ocho de violencia familiar y cuatro de amenazas.

Llama la atención las diferencias en las cifras de violación, que representan 15% en 2011, 46% en 2012, 126% en 2013, 8% en 2014 y 6% en 2015 de las reportadas por el SESNSP, a pesar de que supuestamente es la misma fuente de información.

**Cuadro 17. Víctimas en Oaxaca involucradas en procesos penales iniciados por tipo de delito y año (2012-2015)**

Delito	2011	2012	2013	2014	2015
Total Fuero Común	299	13,891	17,770	201	223
Homicidio	2	122	125	2	2
Feminicidio	0	0	84	1	0
Lesiones	68	2,686	2,548	52	53
Abuso sexual	20	87	100	16	15
Acoso sexual	0	0	5	0	0
Hostigamiento sexual	0	0	18	0	0
Violación	15	58	229	6	13
Violación equiparada	11	7	19	16	10
Estupro	0	0	0	2	3
Incesto	0	0	0	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	13	49	142	10	9
Violencia familiar	7	206	873	15	8
Amenazas	10	1,227	470	4	4

Fuente: INEGI, CNPJE 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. En 2011 sólo incluye víctimas registradas en conductas antisociales en procesos abiertos.

<sup>48</sup> Véase en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2014/default.aspx>.

### c. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal* (en adelante, CNIJE), tiene su antecedente en el *Censo Nacional de Gobierno 2011 - Poder Judicial Estatal - Impartición de Justicia 2011*. En el CNIJE 2012, por lo que toca a las víctimas de los delitos en procesos iniciados en primera instancia, el estado de Oaxaca reportó cinco mujeres víctimas de homicidio, 12 de lesiones, cinco de abuso sexual, once de violación simple, 14 de violación equiparada, cinco de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, ninguna de violencia familiar y una de otros delitos contra la familia.

En el CNIJE 2013, el estado de Oaxaca reportó 198 mujeres víctimas de homicidio, 829 de lesiones, 320 de abuso sexual, 172 de violación simple, 75 de violación equiparada, 95 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 420 de violencia familiar, una de otros delitos contra la familia, 16 de corrupción de menores y 24 de trata de personas.

Para 2014, en el CNIJE correspondiente, se reportan 192 víctimas de homicidio, 582 de lesiones, 152 de abuso sexual, 181 de violación simple, 65 de violación equiparada, 352 de violencia familiar, ocho de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 13 de corrupción de menores y cuatro de trata de personas.

En los datos del censo 2015, hay un importante descenso en el número de mujeres víctimas al pasar de 5,263 a 3,078, en específico se registraron 116 víctimas de homicidio, 33 de feminicidio, 1,067 de lesiones, 142 de abuso sexual, dos de acoso sexual, cuatro de hostigamiento sexual, 160 de violación simple, 47 de violación equiparada, 354 de violencia familiar, 19 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, diez de otros delitos contra la familia, cuatro de corrupción de menores y cuatro de trata de personas.

Para 2015, el CNPIJ 2016 registró sólo 74 delitos del fuero común en contra de mujeres (los datos que se presentan corresponden a los reportados en el sistema de justicia para adolescentes) de los cuales, se dan: una de homicidio, 14 por lesiones, 15 por abuso sexual, 10 por violación, cuatro por violación equiparada, tres por estupro, once por violencia familiar y dos por otros delitos contra la familia.

**Cuadro 18. Víctimas en Oaxaca involucradas en procesos penales iniciados en primera instancia por sexo, tipo de delito y año (2012-2015)**

Delito	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total Fuero Común</b>	<b>79</b>	<b>4,766</b>	<b>5,263</b>	<b>3078</b>	<b>74</b>
Homicidio	5	198	192	116	1
Feminicidio	NA	NA	NA	33	0
Lesiones	12	829	582	1067	14
Abuso sexual	5	320	152	142	15
Acoso sexual	NA	NA	0	2	0
Hostigamiento sexual	NA	NA	0	4	0
Violación	11	172	181	160	10
Violación equiparada	14	75	65	47	4
Estupro	NA	NA	NA	30	3
Incesto	NA	NA	0	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	5	95	0	0	0
Violencia familiar	0	420	352	354	11
Corrupción de menores incapaces	0	16	13	4	0
Trata de personas	0	24	4	4	0
Amenazas	0	94	35	52	0

Fuente: INEGI, CNIJE 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

\* \* \* \*

De la información analizada *motu proprio*, el grupo de investigación considera que en el estado de Oaxaca existe un contexto cultural, social, económico e institucional de violencia contra las mujeres que las coloca en

situación de vulnerabilidad, lo que contribuye a que se generen condiciones idóneas para reproducir y perpetuar la violencia contra las mismas.

El grupo nota que las cifras de violencia familiar contra las mujeres en Oaxaca según la Endireh, posicionan a este estado por debajo de la media nacional. De conformidad con la Endireh, la violencia psicológica es la más frecuente, sin embargo, según las bases de datos del Sector Salud se identificó que la violencia física es la más frecuente en la entidad, tanto en el ámbito familiar como no familiar.

Del total de atenciones registradas por el Sector Salud, en el periodo comprendido del año 2010 al 2016, la proporción de casos correspondientes a violencia familiar y no familiar en Oaxaca está por encima del promedio nacional. Llama la atención que alrededor de 250 municipios no registren ninguna atención en la entidad.

Asimismo, resulta preocupante el número de niñas y adolescentes embarazadas en la entidad y que la RMM aún se encuentre por encima de la razón registrada a nivel nacional. Asimismo, llama la atención del grupo de trabajo la falta de reporte completo por parte de la entidad a los Censos de gobierno, lo que impide tener estadísticas oficiales de las investigaciones iniciadas por feminicidio y homicidios dolosos, y en general de los delitos cometidos contra mujeres.

Finalmente, el grupo considera necesario que la entidad realice mayores esfuerzos para contar con estadísticas confiables, principalmente al momento de registrar los casos, lo que permitiría contar con un diagnóstico preciso del problema en Oaxaca.

## **B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres**

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas de la CPEUM, las leyes y los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades<sup>49</sup>.

En este sentido, las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM, cuyo párrafo tercero establece que: “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

El presente apartado se aboca a analizar las obligaciones anteriormente mencionadas, en relación con: a) la solicitud de AVGM; b) la información proporcionada por el gobierno del estado de Oaxaca; c) el contexto analizado en el capítulo anterior; d) las visitas *in situ* y las entrevistas realizadas, y e) la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo.

### **1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres**

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Esta obligación implica una restricción al ejercicio del poder estatal<sup>50</sup>. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios, la culpabilización de las víctimas o la invisibilización de la violencia de género.

---

<sup>49</sup> El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer significa discriminar y negar su derecho a la igual protección de la ley. Véase CIDH, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos de América. Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 110 y 111.

<sup>50</sup> Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 235.

Sobre este punto, esta obligación requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres para incorporar una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres que permita a las servidoras y servidores públicos tratarlas con el respeto debido a sus derechos como víctimas, de ser el caso, pero sobre todo como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos<sup>51</sup>.

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a las mujeres del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres<sup>52</sup>.

Respecto a esta obligación, el solicitante argumentó que el fenómeno de violencia feminicida existente en la entidad, se ve acompañado de un contexto de violencia institucional. En este sentido, señala que hay características a destacar en los casos, entre ellas, la falta de atención y la impunidad: no se siguen los protocolos de atención y, de los pocos casos que se llegan a atender, las personas encargadas de la investigación de delitos y la impartición de justicia desalienta a las mujeres a continuar con sus denuncias.

Por lo que respecta a la información que presentó el estado de Oaxaca, en cuanto a las acciones de atención, refiere la existencia o elaboración de la *Guía de intervención policial* y el *Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género*, sin embargo, ninguno de estos documentos se remitió.

Asimismo, informó que se han realizado las siguientes capacitaciones<sup>53</sup>:

- Curso de *Actuación policial para la seguridad y protección de mujeres, niñas y niños en casos de violencia, con perspectiva de género e interculturalidad* (2011, realizada por la SMO, personas beneficiadas: 32 hombres y 9 mujeres, de la SSP y FGE);
- Taller para la aplicación del *Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género* (2013, 39 mujeres y 162 hombres de cinco regiones de la entidad);
- Diplomado en *Trauma e intervención en crisis en casos de violencia de género* (2014, 32 mujeres y 4 hombres);
- Taller para la aplicación del *Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género* (2014, 78 mujeres y 102 hombres del municipio de San Bartolo Coyotepec);
- *Atención de la violencia contra las mujeres en la procuración de justicia* (2015, 45 mujeres y 36 hombres de municipios de las regiones Mixteca, Istmo, Costa, Papaloapan y Valles Centrales).

Para el tema de sensibilización y capacitación en derechos humanos, perspectiva de género y no discriminación, se han realizado las siguientes actividades:

- Foro para síndicos, procuradores municipales y autoridades comunitarias (2016, impartido por la Secretaría de Asuntos Indígenas, en adelante SAI);
- *Seminario de Género*, dirigido a presidentas municipales del estado (2017, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y la SAI).
- El taller *Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género para el Estado de Oaxaca* (2013, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, personas beneficiadas, 27 hombres y 9 mujeres de la Policía Estatal);
- *Trato a mujeres con preferencias sexuales diferentes* (2014, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, personas beneficiadas, 25 hombres y 40 mujeres);
- *Violencia de género* (2014, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, personas beneficiadas, 39 hombres y 7 mujeres);
- *Violencia de género* (2015, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, personas beneficiadas, 24 hombres);

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, párr. 236.

<sup>52</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2° de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, párr. 9.

<sup>53</sup> Realizados con recursos federales del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.

- *Cómo vives tu identidad de género y/o preferencia sexual* (2015, Coordinación para la atención de los Derechos Humanos, personas beneficiadas, 36 hombres y 16 mujeres);
- *Género y derechos humanos* (2016, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personas beneficiadas, 57 hombres y 19 mujeres);
- *Igualdad y no discriminación* (2017, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personas beneficiadas, 57 hombres y 18 mujeres), e
- *Igualdad de Género* (2017, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personas beneficiadas, 30 hombres y 10 mujeres).

Dentro de esta información, no se reportaron mecanismos de monitoreo, seguimiento ni evaluaciones.

Como una acción a futuro, reporta en el marco del Programa de trabajo 2017 del Comité de Protección Legal y Acceso a la Justicia, del Consejo Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, dos medidas específicas que inciden en el respeto de los derechos humanos de éstas: instrumentar acciones integrales que tiendan a disminuir los efectos de la violencia contra las mujeres y evitar la violencia institucional; y formar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la impartición y procuración de justicia, seguridad pública y demás personas encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de trabajo, coincidieron en que existe una violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres por parte de la entidad federativa. Identificaron principalmente como una barrera para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres a quienes se encuentran como responsables en los ministerios públicos en el estado de Oaxaca, ya que son quienes niegan la atención adecuada a las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia. Según las entrevistadas que laboran como ministerios públicos, muchas de las veces persuaden a las mujeres para no denunciar o bien para que abandonen las denuncias, si no hay muestra de violencia física que valoren como grave. Hay una revictimización e invisibilización de la violencia de género, la cual se llega a manifestar a través de burlas.

En el mismo sentido, las representantes de estas organizaciones civiles señalan que la saturación de casos en los ministerios públicos es una de las principales limitantes para dar cauce a una denuncia. Es decir, al no cumplir con la obligación de investigación y sanción, se generan las causas –saturación– por las que las y los agentes estatales disuaden a las víctimas de violencia de presentar y seguir con sus procedimientos. De ello se infiere que hay una insuficiencia de personal. A esta situación se suma que algunas víctimas, sobre todo aquellas de violencia familiar o violencia sexual no continúan con su procedimiento debido a que se encuentran en un círculo de violencia o bien salen de sus comunidades a raíz del contexto que haya generado el acto de violencia. En suma, se tiene que la incapacidad del estado de brindar una ruta de atención de acceso a la justicia lleva a la violencia institucional y, al permear en el sistema de justicia, se manifiesta también en los casos de violencia extrema o violencia feminicida. En este sentido, se requiere un protocolo de atención integral con enfoque intercultural.

Otro de los aspectos en los que coincidieron las entrevistadas fue la falta de sensibilización y capacitación en temas de género por el personal a cargo de las instituciones de la procuración de justicia en la entidad. Durante las visitas *in situ*, el grupo de trabajo pudo constatar que esta percepción de las organizaciones civiles es compartida también por instituciones de salud, instancias de la mujer y sistemas para el desarrollo integral de la familia, estatal y municipal. Uno de los comentarios que hicieron estas instancias es que, en la capital del estado quienes están a cargo del módulo de atención oportuna de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos contra la Mujer por Razón de Género (en adelante, Fiscalía Especializada) tienen gran resistencia por atender a las mujeres que llegan para poner su denuncia, además de querer persuadirles para que no procedan con la misma, de tal manera que han tenido que recurrir a realizar llamadas telefónicas con titulares de coordinaciones o con la propia Fiscalía para recibir la atención. Esta misma situación se replica en las diferentes regiones de la entidad, agregando el tiempo de espera que tiene que pasar la víctima sin ser atendida.

Asimismo, se señala que en la Fiscalía Especializada se han presentado mujeres de otras regiones a presentar su denuncia, sin embargo, son remitidas a su jurisdicción, situación que las vulnera ya que muchas veces es en sus localidades donde el agresor tiene redes de protección que impiden que proceda cualquier solicitud de demanda o bien, ante la negativa, las mujeres desisten de su intención y regresan al núcleo familiar donde son

violentadas. Dicha situación subraya la necesidad que esta clase de denuncias sean recibidas en cuanto son presentadas, considerando objetivamente el nivel de riesgo de la víctima.

Es importante señalar que se encontraron algunos casos de personal sensibilizado en que identificaron como problema que algunos de los servicios periciales estaban centralizados, lo que generaba que las víctimas – principalmente de violencia familiar– tuvieran que desplazarse grandes distancias y por tanto desistían del procedimiento.

Para el caso de las unidades o direcciones de seguridad pública municipales, se observó como constante que no han recibido capacitaciones sobre género o derechos humanos, a pesar de que algunas refirieran que el Instituto de Profesionalización Policial les había impartido cursos o talleres sobre ambas temáticas. Dicha falta de conocimiento y sensibilización de quienes forman parte de las corporaciones policiales se pudo observar durante las visitas *in situ*, ya que en el transcurso de las entrevistas, en todas excepto una, su discurso reproducía roles y estereotipos de género y culpabilizaban a las mujeres víctimas de violencia por regresar en la mayoría de los casos con sus parejas.

Por lo anterior, es prioritario que cada institución nombrada en la Ley Estatal de Acceso —SMO, H. Tribunal Superior de Justicia, FGE, Sistema DIF, SSA, SSP, DDHPO—, así como las instituciones a nivel municipal, cumplan con las competencias/atribuciones que en esa ley se señalan para que la entidad federativa pueda cumplir con su obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres en Oaxaca.

Como se mencionó, de la información que presentó la SMO, se consideran procesos de formación y capacitación en materia de violencia de género —protocolos de actuación, órdenes de protección y juzgar con perspectiva de género— dirigidos a personal de la FGE (agentes y policía de investigación), a policías preventivos del estado que integran el Grupo de Reacción Inmediata “Mujer Segura” a juezas y jueces del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. Sin embargo, tomando en consideración la población objetivo, el alcance de los procesos de formación (un total de 170 personas), resulta insuficiente.

Si bien, el grupo de trabajo reconoce los esfuerzos del estado en materia de capacitación, lo cierto es que los mismos son insuficientes para contar con servidoras y servidores públicos conscientes y con conocimientos suficientes, según sus labores, sobre perspectiva de género y derechos humanos, de tal forma que con sus acciones u omisiones no interfieran u obstaculicen el goce de otros derechos humanos de las usuarias.

Ante estas debilidades en la capacidad estatal para la atención de mujeres víctimas de violencia, el grupo de trabajo considera indispensable fortalecer los esfuerzos en materia de capacitación, debiendo generar mecanismos de evaluación de resultados y desempeño respecto a los cursos y talleres que se imparten, a fin de garantizar que éstos cumplan con su objetivo, así como focalizarlos de manera específica a las funciones particulares de atención a mujeres víctimas de violencia que realizan las y los servidores públicos en las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal. De manera particular, es necesario fortalecer a las instancias policíacas y de investigación.

En lo que respecta a la obligación del estado de respetar los derechos humanos de las mujeres a través de los servicios de sector salud, hay un desconocimiento generalizado por parte del personal médico en lo que respecta a la NOM-046, a pesar de que en las entrevistas señalaban que sí tenían conocimiento y habían recibido capacitación sobre el tema. En este sentido en el Programa prevención y atención de la violencia familiar y de género que forma parte del Plan de trabajo 2017 de la Secretaría de Salud, establece como meta capacitar a 60 integrantes del personal médico en la NOM-046, considerándose un alcance con mínimos resultados bajo el contexto emergente estatal.

Es también de destacar que en el mismo programa, se presenta un cronograma en el cual a la fecha de la redacción de este informe debieron ya haberse capacitado a 156 personas, de las cuales 20 estarían adscritas al Hospital General Dr. Aurelio Valdivieso, desempeñándose en áreas de urgencias, ginecología, enfermería y residentes. Sin embargo, al realizar la visita *in situ* a este hospital, el personal con el que se tuvo contacto tenía desconocimiento sobre el tema. Igualmente, se señala que hay inconsistencia entre la meta de personal a capacitar y el reportado como capacitado, por lo que es importante que se dé seguimiento al programa a fin de fortalecerlo y medir su impacto.

Otra carencia importante en las autoridades estatales que atienden a las mujeres y niñas víctimas de violencia es la falta de contención emocional. Al respecto, el grupo considera indispensable que se otorgue este servicio de manera periódica y gratuita con la finalidad de que las servidoras y servidores públicos puedan brindar una atención más sensible y eficiente. No se omite señalar que en las entrevistas se detectaron instancias donde se promueven actividades y abren espacios a fin de liberar el estrés que el trabajo puede generar.

En cuanto a los mecanismos para sancionar a las servidoras y los servidores públicos que intervienen en la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, el estado señaló que si bien no hay ninguna norma que establezca explícitamente este tipo de sanciones, se puede hacer a través de la figura de abuso de autoridad. Sin embargo, señala que hasta el momento no se tiene reportado el inicio de ningún procedimiento de sanción. Por tanto, el grupo considera necesario que se cuenten con mecanismos efectivos de control – internos o externos– para garantizar que el personal cumpla con las disposiciones en materia de derechos humanos de las mujeres.

En cuanto a la conciliación, si bien, el estado de Oaxaca señala que conforme a la Ley Estatal de Acceso el personal que atiende a mujeres víctimas de violencia debe evitar los procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima, durante la visita *in situ* se observó que esta consigna no se sigue necesariamente. La separación de una pareja o una familia se considera último recurso, si la situación de violencia no se arregla.

Asimismo, hace falta mayor cooperación y colaboración entre la SAI y las distintas instancias que atienden a mujeres víctimas de violencia y aquéllas involucradas en la procuración de justicia.

Derivado de lo expuesto, el grupo de trabajo considera que las autoridades del estado no han cumplido adecuadamente con el deber de respetar los derechos humanos de las mujeres que se encuentran bajo su jurisdicción. Dicho incumplimiento tiene serias consecuencias respecto de la obligación de garantizar otros derechos y limita la posibilidad del estado de cumplir con sus deberes de procuración e impartición de justicia.

## **2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres**

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, que todas las estructuras, a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos<sup>54</sup>.

Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres<sup>55</sup>. El grupo de trabajo interpreta esta referencia de la jurisprudencia internacional como la necesidad de una transformación estructural, así como la asunción plena del Estado de tal obligación.

De este modo, se requiere la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren<sup>56</sup>. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares<sup>57</sup>.

Como consecuencia de esta obligación, el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, de investigar seriamente con los medios a su alcance las

---

<sup>54</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo*, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *op. cit.*, párr. 236.

<sup>55</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párrs. 166 y 167.

<sup>56</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.

<sup>57</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr. 17.

violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponer las sanciones correspondientes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación<sup>58</sup>.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará las obligaciones específicas del estado de Oaxaca de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizarlos.

#### **a. Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres**

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres<sup>59</sup>. Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia contra las mujeres<sup>60</sup>. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento.

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia, se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la Convención Belém do Pará la cual establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan<sup>61</sup>.

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Del mismo modo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia<sup>62</sup>.

Al respecto, el organismo solicitante señala que se configura un contexto de violencia institucional, entre otras razones porque, existe una ausencia y debilidad de datos estadísticos oficiales en el periodo sexenal 2010 a 2016, que permita visualizar la situación de la violencia contra las mujeres en el estado de Oaxaca. Asimismo, el personal encargado de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia no procede conforme al marco normativo, revictimizando a la mujer y generando impunidad.

En este sentido, el estado informó que durante el gobierno anterior se contó con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobado el 4 de mayo de 2012 y actualmente cuenta con el Programa Integral Sexenal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 2016-2022 aprobado el 18 de mayo de 2017.

El grupo de trabajo, al analizar los reportes de información del Programa 2012-2016, advierte que los avances son muy pocos y casi ninguno se concretizó. Ello, coincide con el hecho que no se realizó ninguna evaluación de su implementación. Al grupo le preocupa la falta de evaluación periódica del programa, a pesar de que el mismo señalaba que ésta se realizaría.

En vinculación al presente Programa Integral, el estado señala que sí contempla la evaluación. Al revisar el mismo, se pudo constatar que para cada acción se prevé de forma genérica la necesidad de evaluar y se indica una fecha específica para que se lleve a cabo. En este sentido, no se contempla una metodología adecuada de evaluación, ya que una indicación amplia de monitoreo, seguimiento y evaluación impide a las autoridades

---

<sup>58</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, op. cit., párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*, op. cit., párr. 236.

<sup>59</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, op. cit., párr. 175.

<sup>60</sup> Véase Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte, Alicia Elena (coords.), *Modelos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 264.

<sup>61</sup> Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase también ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

<sup>62</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, op. cit., párr. 258.

obligadas su efectiva implementación. Es decir, si no establece claramente qué criterios de mecanismos de seguimiento se adoptarán, se corre el riesgo de quedar nuevamente inoperante.

Aunado a lo anterior, se observa que le falta estructura, no se identifica la autoridad responsable de cada acción, las estrategias y líneas de acción no están alineadas con el Programa Estatal de Desarrollo y el Nacional, se confunde entre el Programa PASE y los Planes Anuales de Trabajo, además de que es un documento que no tiene lenguaje ciudadano y enfoque intercultural.

Por lo tanto, es importante que el Programa distribuya claramente las competencias entre las instancias estatales y municipales, así mismo debe identificar los casos en que éstas deben de coordinarse.

Igualmente, de conformidad con el programa se realizan diversas acciones relativas a la atención de la violencia contra las mujeres en el sector salud:

- Publicación en el Periódico Oficial de los *Lineamientos Generales para la asistencia médica en las unidades hospitalarias dependientes de los servicios de salud en Oaxaca, en el caso de interrupción legal del embarazo por violación (2015)*.
- Adopción del Programa prevención y atención de la violencia familiar y de género.

Al respecto, si bien el solicitante no especificó en su solicitud omisiones por parte de las instancias de salud (atención médica a mujeres víctimas de violencia familiar o sexual, u omisiones en la aplicación de la Norma Oficial Mexicana 046), sí señala la necesidad de que el estado de Oaxaca adopte medidas de prevención de la violencia de género.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de trabajo, coincidieron en señalar que existen numerosos casos de violencia familiar y sexual. Agregaron que la distancia y la composición orográfica del estado son factores que impiden el acceso oportuno para su atención en las instancias, entre ellas, las del sector salud. Aunado a lo anterior, en una entrevista se señaló que son las parejas de las mujeres quienes impiden la atención médica ginecológica si no es otorgada por una mujer. Asimismo, a lo largo de las entrevistas se identificaron casos de violencia obstétrica, sin embargo, el grupo observó que estas prácticas estaban normalizadas y por tanto no siempre se identificaba como un problema a atender y resolver. Finalmente, apuntaron que existen grandes carencias en las instancias de salud y que estos servicios se encuentran centralizados.

Otro de los elementos identificados que causan la violencia obstétrica es una evaluación del trabajo realizado por parteras comunitarias. En una entrevista realizada al personal de salud se identificó que la regulación de la certificación a las parteras y su remuneración, no permite contar con un sistema con enfoque intercultural que garantice oferta suficiente para la atención de la gestación, parto y puerperio.

Pese a los reportes del estado, durante las visitas *in situ*, se constató la falta de capacitación al personal médico en materia de la NOM-046 y no se observó la existencia de procesos de seguimiento de casos, ni acciones o áreas específicas para la atención violaciones sexuales. Incluso, en algunas ocasiones, se señaló que no dan aviso al ministerio público ante casos de violación sexual.

Al respecto, preocupa al grupo de trabajo el desconocimiento expreso sobre la NOM 046 en las instancias de salud visitadas, en las cuales, algunas personas entrevistadas, entre ellas directivos, indicaron que desconocen la norma y que no ha existido capacitación en la materia, pese a que, según se manifestó en las entrevistas, se han efectuado interrupciones del embarazo y que se cuenta con lo necesario para realizarlas. En algunas ocasiones existieron contradicciones respecto a la diligencia con que se llevan a cabo las interrupciones legales del embarazo: destacó un caso en que un hospital señaló que efectuó una interrupción legal del embarazo conforme al procedimiento, mientras que, para el mismo caso, el DIF refirió lo contrario, señalando que se habían presentados diversas problemáticas y resistencias por parte de la unidad médica.

Durante las visitas se pudo constatar los altos niveles de violencia sexual, principalmente hacia niñas y al interior de la familia y comunidad, así como varios casos de niñas puestas en venta y situaciones de embarazo

infantil y adolescente. Preocupó fuertemente al grupo de trabajo el caso de una niña de seis meses que fue violada y posteriormente atendida en el hospital.

Como se verá más adelante, es importante que los casos de violencia sexual y la atención del embarazo en mujeres se realicen de forma inmediata. Las narraciones sobre casos en que las mujeres tienen que parir fuera de los hospitales porque no son admitidas demuestran que los protocolos de atención no se conocen e implementan, generando así violencia institucional.

En cuanto a la capacitación, como ya se señaló, el estado realizó diversas acciones para sensibilizar, capacitar y profesionalizar al personal que atiende a mujeres víctimas de violencia, sin embargo, no se observa continuidad ni concordancia del mismo respecto a las necesidades en cada una de las instituciones. Es decir, se advierte que estas acciones se llevan a cabo de manera reactiva sin un diagnóstico adecuado.

Es necesario dar un seguimiento a los procesos de capacitación, ya que en las visitas *in situ* no se ven reflejados los esfuerzos de las autoridades, ya que se desconocen los protocolos, normas y leyes aplicables en la materia. Es necesario realizar una evaluación de dónde y a qué personal se van a destinar los recursos para obtener mejores resultados, esto con el fin de que se pueda garantizar la efectiva aplicación de los trabajos de prevención.

Por otra parte, las especialistas entrevistadas por el grupo refirieron que no existe coordinación entre las instituciones estatales ni municipales para tomar acciones contra la violencia de género.

Igualmente, el grupo de trabajo se percató de que las instituciones municipales encargadas de atender el problema de la violencia contra las mujeres son insuficientes. De esta forma, algunos institutos cuentan con personal limitado a una servidora pública y carecen de infraestructura apropiada para la atención digna de las mujeres y la garantía de su privacidad. En este sentido, las instancias municipales existentes no tienen la capacidad para ejecutar sus funciones.

Derivado de lo anterior, el grupo considera indispensable que el gobierno del estado y los municipios fortalezcan a las instituciones encargadas de la atención de la violencia contra las mujeres, dotándolas de recursos materiales y humanos suficientes para una atención eficiente y de calidad, para ello, es necesario que se tomen en cuenta las necesidades y características de cada región.

Aunado a la falta de instancias especializadas, se encuentra el presupuesto asignado en la materia. De acuerdo a la información estatal, no existe en el presupuesto un anexo que permita identificar el gasto público para programas que busquen erradicar la violencia contra las mujeres o promover la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, se observa que el presupuesto estatal autorizado de la SMO es insuficiente para realizar adecuadamente sus funciones. Conforme a la información de la Secretaría de Finanzas, entre 2015 y 2017, su presupuesto se redujo en una tercera parte.

Dicha situación preocupa particularmente al grupo de trabajo, ya que limita las actividades de la SMO y repercute directamente en la creación y aplicación de políticas públicas encaminadas a la prevención de la violencia contra las mujeres. En este sentido, se exhorta a impulsar las medidas legislativas necesarias que permitan dar seguimiento al gasto público con perspectiva de género, fortalecer la infraestructura, así como los recursos humanos y materiales para que dichas instancias cumplan con sus atribuciones.

Por lo que se refiere al registro de casos de mujeres víctimas de violencia, se informó que sí se cuenta con un banco estatal de datos, pero no de los registros sobre procuración e impartición de justicia, órdenes de protección y desapariciones de mujeres y niñas. Si bien se señala la creación de este Sistema, que la Secretaría de Seguridad Pública empezó a alimentar el banco estatal el 25 de mayo de 2017, y que la SMO empezó a concentrar la información al Banavim en el mes de julio de 2017, durante la visita *in situ* el grupo pudo constatar que las autoridades no están teniendo avances en la integración del mismo. En este sentido la única información que el gobierno brindó sobre los casos de violencia son 30 casos reportados por la Secretaría de Seguridad Pública.

Resulta apremiante que todas las instituciones competentes cuenten con registros homologados de las atenciones que brindan a mujeres víctimas de violencia para estar en condiciones de crear un banco estatal de

datos. El grupo de trabajo considera que esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de prevenir violaciones a derechos humanos de las mujeres y la violencia feminicida, toda vez que el hecho de carecer de cifras y estadísticas precisas en la materia, le impide adoptar medidas preventivas y políticas públicas adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia<sup>63</sup>.

Esto podría implicar que a pesar de tener conocimiento de casos en los que las mujeres habían sido víctimas de actos de violencia y éstas se encontraban en riesgo, no se tomaron las medidas necesarias para prevenir futuras agresiones<sup>64</sup>. Cabe destacar que la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres es un aspecto vital en las políticas públicas enfocadas a romper con los abusos y maltratos que conducen a las muertes violentas de las mujeres<sup>65</sup>.

#### **b. Obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres**

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. En este contexto, la obligación de investigar, es un deber de medios, es decir, cuenta con el marco normativo y la infraestructura que soporta la utilización de todos los medios disponibles en el ámbito de sus competencias para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra con el propósito de identificar, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas<sup>66</sup>.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser de resultado, ha de ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa<sup>67</sup>. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, el deslinde de responsabilidades y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de las personas responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a la libertad personal en un contexto de violencia general en su contra<sup>68</sup>.

Las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades y capacidades necesarias para realizar su labor con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género a fin de evitar un sesgo en la investigación generado por estereotipos y discriminación de género. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de su salud física y mental, y evitando su revictimización.

---

<sup>63</sup> Al respecto, la Recomendación General Número 9 del Comité de la CEDAW considera que “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de las mujeres en los Estados y, por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra las mujeres en su territorio”. Véase CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8º período de sesiones, 1989. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano “adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos”. Véase CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, p. 4.

<sup>64</sup> Véase Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155, y CIDH, Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. Informe No 54-01, 16 de abril de 2001, párrs. 37 a 58.

<sup>65</sup> OACNUDH-ONU Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, op. cit., párr. 59.

<sup>66</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, op. cit., párr. 177.

<sup>67</sup> Véase Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

<sup>68</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, op. cit., párrs. 290 y 293.

Además, se debe atender la obligación de proteger su seguridad, privacidad e intimidad, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos<sup>69</sup>.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de investigar sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces<sup>70</sup>.

El estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles ya que, como se mencionó, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>71</sup>.

El solicitante señala la falta de cumplimiento del estado de Oaxaca a la obligación de debida diligencia y combate a la impunidad en los casos de violencia de género, específicamente señala que “existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres, que esto se debe a que la gran mayoría carece de una investigación, sanción y reparación efectiva, lo que deriva en la impunidad de estas violaciones de derechos y en consecuencia se perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, el sentimiento y la sensación de inseguridad de ellas, así como una persistente desconfianza en el sistema de administración de la justicia. Estas deficiencias se traducen en un número aún bajo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden a la dimensión del problema”<sup>72</sup>.

En lo general, el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>73</sup>. El cumplimiento del deber de investigar de todos esos actos conlleva la obligación de que las autoridades del estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las personas y los actos de violencia cometidos en su contra, determinando, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas<sup>74</sup>.

No obstante, el grupo de trabajo pudo confirmar durante las visitas *in situ* que el estado no cuenta con las herramientas necesarias para combatir la impunidad, las y los ministerios públicos no se encuentran capacitados y no son de fácil acceso a la comunidad. De esta forma, su respuesta a la solicitud de información no fue clara ni completa, además de que carece de indicadores claros e información precisa (el estatus de los casos, tiempo de resolución, información de la víctima y victimario).

Específicamente, todos los actos de violencia expresados en la comisión de delitos en agravio de las mujeres, que pueden constituir algún tipo y modalidad de violencia de género en términos de la Ley General de Acceso, deben ser investigados por las autoridades de procuración de justicia y sancionados por los operadores de las diversas instancias de impartición de justicia. Así, todas las vulneraciones a los derechos humanos se deben investigar con debida diligencia y la investigación debe ser seria, imparcial y efectiva.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia o discriminación el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces<sup>75</sup>. En este sentido, el

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, párr. 455.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, párr. 454

<sup>72</sup> Véase apartado IV.6) de la solicitud de alerta.

<sup>73</sup> Véase Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr.454.

<sup>74</sup> Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, *Cit.*, párr. 177.

<sup>75</sup> *Loc. Cit.*

grupo considera que la dilación en la integración de las investigaciones está obstaculizando que las mismas o sus familiares accedan a la justicia.

La solicitud hace evidente que el estado de Oaxaca no cuenta con los elementos mínimos para realizar con debida diligencia las investigaciones de los casos de violencia contra las mujeres porque existen diversos vacíos de información, por ejemplo, argumenta en su Informe que el estado no sabe quiénes son los agresores que matan a las mujeres y a las niñas, ya que en un 77.06% de los feminicidios perpetrados, se desconoce la identidad de los agresores lo que conlleva a un alto índice de impunidad en la investigación de los hechos.

Es necesario señalar que la falta de datos sobre la incidencia del fenómeno de la violencia contra las mujeres en el estado de Oaxaca, referida en el apartado anterior, impide contar con un elemento estadístico desagregado que dé cuenta de las características específicas de la problemática en dicha demarcación, lo cual obstaculiza identificar mecanismos judiciales idóneos a implementar para que el estado de Oaxaca dé pleno cumplimiento a su obligación de investigar, sancionar y reparar el daño, y además para que su actuación sea exitosa. Debido a la falta de datos no se puede conocer con precisión el nivel de cumplimiento del estado en dichas obligaciones.

#### i. Feminicidios y muertes violentas de mujeres

En relación con la violencia feminicida, se debe tener presente que configuran graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y que el deber de investigarlas adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su seguridad o libertad personal en un contexto de violencia general<sup>76</sup>.

De tal forma, en la investigación debe *incorporar un análisis con perspectiva de género*, lo que implica *visibilizar los distintos efectos de la construcción social de los géneros*<sup>77</sup>, conceptualizando género como *el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre los sexos, para simbolizar y construir socialmente lo que es 'propio' de los hombres (lo masculino) y lo que es 'propio' de las mujeres (lo femenino)*<sup>78</sup>, lo que se verá o no modificado por factores de tiempo, lugar y contextos sociales de los individuos como *la clase, la raza, la pertenencia a un pueblo indígena o la orientación sexual*<sup>79</sup>.

El grupo de trabajo considera importante destacar que el feminicidio tiene una doble dimensión jurídica, como delito y como violación grave a los derechos humanos de las mujeres. En todos los casos de homicidios dolosos violentos de mujeres, debe presumirse la posibilidad de que se hubiere cometido un feminicidio. Es importante que siempre se parta de la presunción de que el delito se cometió por motivos de género, a fin de confirmar o descartar, durante el curso de la misma si resultan acreditados los elementos del tipo penal de feminicidio o en caso contrario se debe calificar en definitiva el delito de que se trate y practicar las diligencias pertinentes. Realizar la investigación en sentido contrario, sobre todo en un contexto cultural y social como el de la entidad federativa, conlleva una potencial invisibilización de la violencia de género y la pérdida de material probatorio, así como una carga emocional y procesal indebidas que culpabiliza a las mismas víctimas de lo sucedido.

De la información remitida por el estado se desprende que del periodo de 2010 a julio de 2017, se registraron 266 homicidios dolosos y 173 feminicidios. Destaca que en casi la totalidad de casos se identificó a las víctimas, pero no se logró precisar en casi ninguno si pertenecían a alguna comunidad indígena, en 88.9% no se identificó al victimario (superior al 77.06% identificado por el solicitante), ni lograron precisar si la víctima era beneficiaria de alguna medida de protección o si existía denuncia previa.

Lo anterior, concuerda con lo señalado por el solicitante, respecto a que en Oaxaca no se cuenta con los elementos mínimos para realizar una debida diligencia que facilite las investigaciones de los casos de violencia contra las mujeres porque existen diversos vacíos de información, por ejemplo, argumenta en su Informe que

<sup>76</sup> Cf. Corte IDH. Caso González y otras, *Cit.*, párrs. 290 y 293.

<sup>77</sup> Facio, A. y Fries, L. "Feminismo, Género y Patriarcado", en Facio, A. y Fries, L. (comp.), *Derecho y Género*, Santiago de Chile, LOM-La Morada, 1999, pág. 39.

<sup>78</sup> Lamas, M. "Género, diferencias de sexo y diferencia sexual", en *Debate Feminista*, año 10, vol. 20, México, octubre de 1999, p. 84.

<sup>79</sup> Dulitzky A. y Lagos C., *Op. Cit.*, 47.

el estado no sabe quiénes son los agresores que matan a las mujeres y a las niñas ya que en un 77.06% de los feminicidios perpetrados, se desconoce la identidad de los agresores lo que conlleva a un alto índice de impunidad en la investigación de los hechos.

De las tres investigaciones por feminicidio iniciadas en 2011, una aún está en trámite y las restantes finalizaron con sentencia. De las dos iniciadas en 2012, una está en archivo temporal y una se remitió a la fiscalía para adolescentes, de las 18 iniciadas en 2013, dos están en archivo temporal, cuatro en trámite, dos en investigación, una se remitió a la Fiscalía norte, cinco judicializadas, dos fueron concluidas (sin especificar a que se refiere con ella) y dos recibieron sentencia condenatoria.

Para 2014, de las 48 investigaciones, doce subsisten en archivo temporal, once están en trámite, doce en investigación, en una se extinguió la acción penal y siete se judicializaron. De las restantes una terminó en sentencia y cuatro se señalan como “concluidas” (sin especificar a qué se refiere con ello).

De las 36 investigaciones iniciadas en 2015, en una el ministerio público se abstuvo de la acción penal, una está en archivo definitivo, siete subsisten en investigación, dos están en archivo temporal, cinco fueron judicializadas, una está pendiente por sobreseer, dos fueron remitidas en razón de competencia, y 13 se encuentran en trámite. Las cuatro restantes han finalizado, tres con sentencia y una se sobreseyó por muerte del imputado.

En 2016, de las 40 carpetas que se iniciaron sólo una ha recibido sentencia y las restantes: 13 se encuentran en trámite, doce en archivo, seis en investigación y ocho judicializadas. Para 2017, cinco están en archivo, 14 en investigación y cinco fueron judicializadas.

Llama la atención del grupo de trabajo la posibilidad de que existan varios casos clasificados como homicidios y que debieran ser reclasificados como feminicidios, considerando la manera de privar de la vida a las mujeres, ya que en algunos casos se encontraron indicios de haber sido golpeadas o estranguladas, asfixiadas, calcinadas o quemadas, o que el victimario tenía relación con ellas. Por ello, considerando lo señalado por el *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género*<sup>80</sup>, se exhorta a la Fiscalía especializada a atraer a la brevedad y bajo su jurisdicción dichos asuntos bajo la presunción *iuris tantum* de que se trata de feminicidios.

Asimismo, el grupo desea reiterar que, a pesar de que un homicidio se cometa de manera “ordinaria” con arma de fuego, como ocurre con la mayoría de los asuntos, ello no implica que deba desatenderse una perspectiva de género al momento de iniciar la investigación, por lo que resulta de suma relevancia que los agentes ministeriales y de policía de investigación cuenten con información como la pertenencia o no a alguna comunidad indígena o situación migratoria interna o de desplazamiento forzado de la víctima; así como su vínculo con el agresor y la posibilidad de que existieran antecedentes de alguna denuncia previa por violencia u orden de protección. De lo contrario, subyace la sospecha de que los casos están siendo clasificados con prejuicios que invisibilizan la violencia de género al encontrarse normalizada la violencia social en el estado.

Por otra parte, preocupa que la falta de sistematización de la información esté generando un subregistro de los casos de muertes violentas, ya que ni las declaraciones citadas en la solicitud, ni la información entregada por el solicitante, la referida por las organizaciones civiles organizadas y la entregada por el estado coinciden.

Lo anterior, aunado a que las autoridades encargadas de investigar no cuentan con información sobre si el victimario causó algún tipo de violencia o lesiones anteriores a la denuncia. En este sentido, el grupo de trabajo considera que el estado debe establecer un mecanismo que permita tener y contar con la sistematización de la información sobre este tipo de casos a efecto de poder medir la eficacia de intervención de las diferentes instituciones encargadas de atender los casos de violencia contra las mujeres, especialmente las de investigación, pues en el estado no se sabe cuántas veces las mujeres acuden a la Fiscalía General a iniciar una

---

<sup>80</sup> OACNUDH – ONU Mujeres, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio / feminicidio), párrs. 21, 24, 44 y 47, así como Tabla 14. Modalidades de comisión de los femicidios/ feminicidios en América Latina y Anexo 4. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf> consultado al 25 de julio de 2017.

investigación y cuando obtuvieron respuesta y cuando no, por lo que el estado no cuenta con un indicador que mida su intervención oportuna en la investigación de estos casos.

Ejemplo de lo anterior es que en el informe proporcionado por el estado, la Fiscalía General señala contundentemente que “en la mayoría de los casos no existía denuncia previa” cuestión que se contradice párrafos posteriores donde señala que no cuenta con esa información.

Aunado a la falta de información, preocupa que los ministerios públicos no cuentan con suficientes herramientas para garantizar la justicia, de forma general, y que ésta se realice con perspectiva de género y con total respeto a los derechos humanos. Por una parte, la infraestructura y la falta de señalización hacen que las agencias de ministerio público sean de difícil acceso a la comunidad. Se maneja un sistema de guardias que impide la atención inmediata en casos, como el de violencia sexual; y el acceso a peritajes en los municipios se encuentra concentrado en la viscefiscalía lo que hace que la investigación se retrase aún más. Asimismo, durante las visitas *in situ* se pudo constatar que las y los ministerios públicos, sobre todo en los municipios fuera de la capital no cuentan con los conocimientos y sensibilidad necesaria para investigar los delitos de género contra las mujeres.

#### i. Delitos sexuales contra las mujeres

La violencia sexual contra la mujer tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras<sup>81</sup>. En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que la violación sexual es una experiencia sumamente traumática que tiene severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima “humillada física y emocionalmente”; situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras experiencias traumáticas<sup>82</sup>.

El delito de violación sexual es considerado como una violación grave a los derechos humanos de las mujeres, por lo tanto, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas ha subrayado que el género es un factor fundamental en su comisión, pues la condición femenina se combina con otras características o condiciones distintivas de la persona, como la raza, la edad o la situación de extranjería, para determinar las formas en que las mujeres y las niñas sufren o corren el riesgo de sufrir tortura o tratos crueles. De ahí que la Corte IDH considere que la violación sexual - al igual que la tortura- persigue, entre otros, los fines de intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre<sup>83</sup>.

En términos de investigación y sanción, la Corte IDH señala que una violación sexual puede constituir tortura aun cuando consista en un solo hecho<sup>84</sup>, porque los elementos objetivos y subjetivos que califican un hecho como tortura (cometida tanto mediante actos de violencia física como a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento psíquico o moral agudo<sup>85</sup>) no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde el acto se realiza, sino a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a la finalidad del acto.

Asimismo, también se ha sostenido que la violación sexual es un tipo particular de agresión que, en general, se caracteriza por producirse en ausencia de otras personas más allá de la víctima y el agresor o los agresores. Dada la naturaleza de esta forma de violencia, no se puede esperar la existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho<sup>86</sup>.

Tratándose de la investigación y sanción de delitos como la violación sexual, no debe perderse de vista que, de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>87</sup>, las autoridades de las entidades

<sup>81</sup> Véase O.N.U., Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. *Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión*. Doc. E/CN.4/1998/54 del 26 de enero de 1998, párr. 14.

<sup>82</sup> Véase *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, *Cit.*, párr. 311. También ECHR, *Caso de Aydin v. Turkey* (GC), para. 83.

<sup>83</sup> Véase ICTR, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Judgment of September 2, 1998. Case No. ICTR-96-4-T, para. 597, y CAT, *Caso V.L. v. Switzerland*, decision del 22 enero 2007, U.N. Doc. CAT/C/37/D/262/2005, para. 8.10.

<sup>84</sup> Véase CAT, *Caso V.L. v. Switzerland*, *Cit.*, para. 8.10.

<sup>85</sup> Véase *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 100, y *Cfr.* *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 91.

<sup>86</sup> Véase Corte IDH. *Caso Fernández Ortega*, *Cit.*, párr. 128.

<sup>87</sup> Artículos 47 y 50 fracciones X, XI y XIV de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014) consultada al 21 de julio de 2016.

federativas y municipales están obligadas a tomar las medidas necesarias para atender y sancionar los casos en que niñas o mujeres adolescentes se vean afectadas por violencia sexual, así como proporcionar asesoría y orientación en materia de salud sexual y reproductiva.

En especial, para las niñas, adolescentes y mujeres cobra particular relevancia que desde la perspectiva de la Ley General de Víctimas<sup>88</sup> y las actuales reformas de la NOM-046<sup>89</sup> se establezca el acceso a la pastilla de emergencia y a la interrupción legal del embarazo en todos los casos de violación sexual, sin necesidad de corroborar el dicho de la víctima y sin exigir el consentimiento de los padres (salvo que la víctima tenga menos de 12 años de edad).

Durante las visitas *in situ*, se pudo apreciar la falta de personal para brindar una atención integral a las mujeres víctimas de violencia sexual. Por lo general, esto genera que las mujeres no acudan al ministerio público sino al Sistema DIF u otras instancias de atención. En este sentido, al grupo de trabajo le resulta preocupante la falta de conocimiento para atender e investigar a una mujer víctima de violencia y la persistencia de estereotipos al respecto, en particular resalta que un servidor público señaló que el primer paso para la atención es determinar la veracidad de los hechos, pues ha pasado que los exámenes médicos no evidencian la violencia sexual y lo que buscan es justificar conductas ante sus maridos.

El estado indicó que del periodo comprendido de 2010 a 2017, se registraron 650 casos que afectaban la libertad sexual: 278 de violación, 246 de abuso sexual, 17 de acoso sexual, tres de corrupción de menores, 25 de naturaleza sexual, 34 de violación equiparada, 38 de estupro, dos de hostigamiento sexual, uno de incesto y seis de pornografía infantil. Dichas cantidades preocupan al grupo de trabajo ya que demuestran la poca confianza de la población para acudir a denunciar este tipo de delitos y la falta de respuesta del estado para investigarlos.

El estado reportó que de 2010 a junio de 2017 inició 342 carpetas por lesiones -dolosas y culposas – y 1, 647 investigaciones por violencia “intrafamiliar”. Lo que demuestra también la falta de inicio de investigación a pesar del número de reportes que se registra a través de los C4.

Por lo anteriormente expuesto, el grupo de trabajo exhorta al gobierno del estado de Oaxaca a instaurar a la brevedad un sistema de automatización y captura de casos para funcionamiento exclusivo de la Fiscalía General, que deberá resguardar electrónicamente todos los casos abiertos, cerrados o en archivo. Independientemente de ese sistema, el estado de Oaxaca debe implementar efectivamente, el banco estatal sobre casos de violencia de género, el cual debe alimentar al Banavim.

Es urgente que el gobierno estatal revise a profundidad la estructura, recursos humanos e instalaciones con que ha dotado a la Fiscalía General, pues resulta evidente: i) la carencia de personal facultado para conducir investigaciones y peritajes; ii) la saturación de personal administrativo; iii) las instalaciones inadecuadas para la atención con dignidad y privacidad de las mujeres víctimas de violencia; iv) la situación laboral de las y los funcionarios<sup>90</sup> y, v) la falta de contención emocional del personal. La Fiscalía debe asumirse como elemento primordial para garantizar el acceso a la justicia a la población en general y a las mujeres en particular, por ello, debe establecer un programa para transverzalizar la perspectiva de género en toda la estructura.

Además, el gobierno estatal debería proveer de los recursos financieros suficientes para que la Fiscalía General lleve a cabo las acciones que sean necesarias para lograr la profesionalización y mejora de las capacidades de todo el personal de la Fiscalía General de Justicia que atiende a mujeres víctimas del delito o sus familiares. Por lo que hace a los protocolos de investigación preocupa al grupo de trabajo que únicamente se reporta el protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia y el de otorgamiento de órdenes de protección.

---

<sup>88</sup> Artículos 30 fracciones IX y X y 35 de la Ley General de Víctimas, que establecen como servicios de emergencia médica y quirúrgica la anticoncepción de emergencia, la interrupción voluntaria del embarazo y la atención de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas de violación sexual o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf> consultada al 21 de julio de 2016.

<sup>89</sup> Numeral 6.4.2.7. de la NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2016.

<sup>90</sup> Se refiere a la falta de un contrato acorde a sus funciones que incluya todas las prestaciones legales que deben recibir, así como un salario competitivo y acorde con puestos similares; pues existe una brecha intolerable entre el salario del puesto más alto y el más bajo.

Finalmente, el grupo de trabajo considera que el estado debe cumplir diligentemente con la obligación de investigar con perspectiva de género los delitos cometidos en contra de las mujeres para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

#### **a. Obligación de sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres**

El estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres.<sup>91</sup>

La obligación de sancionar adecuadamente y con la debida diligencia los actos de violencia contra la mujer ha sido considerada generalmente por los Estados como la obligación de aprobar o modificar leyes y reforzar la capacidad y las competencias de la policía, los fiscales y los magistrados<sup>92</sup>.

La obligación de sanción del estado implica, además, la sanción del personal que realiza irregularidades en el ejercicio de sus facultades. En este sentido, la Corte IDH ha resaltado la importancia de las actuaciones disciplinarias en aras de controlar la actuación del funcionariado público, particularmente cuando las violaciones de derechos humanos responden a patrones generalizados y sistemáticos y otorga un importante valor simbólico al mensaje de reproche que puede significar la sanción respecto a las y los funcionarios públicos e integrantes de las fuerzas armadas tratándose de violencia contra la mujer<sup>93</sup>.

Las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer. Si se permite que personas responsables de graves irregularidades continúen en sus cargos, u ocupen posiciones de autoridad, se pueden generar y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o incluso, se agraven<sup>94</sup>.

En cuanto a la obligación estatal de sancionar, el grupo de trabajo desea reiterar al gobierno de Oaxaca que el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>95</sup>.

El grupo observa con preocupación que en el periodo comprendido entre 2010 y 2017, sólo 9 casos de los 173 registrados de feminicidios llegaron a sentencia. De igual forma, no se brinda información sobre la reparación integral de daño a las víctimas. Para los casos de lesiones, secuestro, violencia familiar y los delitos de índole sexual, del total de 3,038 investigaciones iniciadas, sólo 87 han tenido una sentencia o conclusión (por desistimiento de la víctima, acuerdos reparatorios, principio de oportunidad, entre otras).

Bajo este tenor, preocupa al grupo el bajo porcentaje de consignación judicial que prácticamente la mayoría de los agresores no son identificados.

Si bien la cifra de consignación de casos es preocupante, al grupo de trabajo le resulta imposible señalar cuántos de éstos han culminado en sanción de los responsables y en una reparación efectiva del daño a las mujeres y sus familiares, pues esta información no fue proporcionada por ninguna de las autoridades del estado.

El grupo de trabajo es claro que existe un contexto de impunidad y que el número de casos en los que las mujeres víctimas y sus familiares no han obtenido justicia rebasa un estándar aceptable.

---

<sup>91</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, op. cit., párr. 454.

<sup>92</sup> ONU, Consejo Económico y Social. Comisión de derechos humanos. *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. E/CN.4/2006/61. Adoptado en el 62o periodo de sesiones, 20 de enero de 2006.

<sup>93</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, op. cit.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Véase *Campo Algodonero, Op. Cit.*, párr.454.

En este sentido, el grupo considera que el estado de Oaxaca no está cumpliendo adecuadamente con su obligación general de garantizar los derechos humanos de las mujeres ni con sus obligaciones específicas de investigar y sancionar las violaciones a los mismos, participando en la perpetuación de impunidad crónica en un contexto de conflictos históricos y contemporáneos que agrava la situación de vulnerabilidad de las mujeres y que contribuye a invisibilizar la violencia de género.

**b. Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos**

La CPEUM, en el tercer párrafo de su artículo 1º, establece que el Estado tiene la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos, la cual implica que tanto las víctimas de estas violaciones como las víctimas del delito tienen derecho a la reparación integral de los daños que hayan sufrido. Cabe señalar que la obligación de reparar encuentra un importante desarrollo en el derecho interno a partir de la Ley General de Víctimas.

Dicha obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados<sup>96</sup>. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo<sup>97</sup>.

En este sentido, esta obligación implica la exigencia hacia los estados para que proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violentados, ya que no se puede hablar de un resarcimiento del daño si no se cumple con la obligación de proporcionar recursos apropiados; los cuales se refieren a diferentes formas de reparación, como lo es la indemnización monetaria, la restitución, la rehabilitación y el recurso de reposición; además de las medidas de satisfacción que comprenden las disculpas públicas, los memoriales públicos y las garantías de no repetición, cambios en las leyes y prácticas pertinentes; así como el sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de los derechos humanos de la mujer<sup>98</sup>.

De acuerdo con la información presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, solamente dos casos de homicidio han obtenido reparación del daño.

El grupo de trabajo recuerda al estado que la reparación del daño producido por delito, constituye un aspecto de gran importancia para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de feminicidio, puesto que la indemnización busca subsanar o compensar el daño patrimonial y/o moral producido en agravio de ellas<sup>99</sup>. Por ello, el grupo de trabajo considera que debe tenerse en consideración a la víctima, su cosmovisión y proyecto de vida a fin de establecer una justa reparación del daño producido.

Por lo que respecta a las sentencias emitidas por el delito de violencia familiar y lesiones, la autoridad no proporciona información alguna sobre las medidas de reparación. Al respecto, el grupo le recuerda al estado que es una obligación constitucional de las y los operadores judiciales fundamentar debidamente la determinación de la reparación, pues no basta que se citen sólo de manera enunciativa los preceptos penales correspondientes sin realizar una argumentación mínima de los criterios por los cuales determina un monto de

<sup>96</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr. 32.

<sup>97</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero")*, *op. cit.*, párr. 450.

<sup>98</sup> Véase Naciones Unidas, "Proyecto de Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Recomendación General No. 28, CEDAW, 2010, Párr. 32.

<sup>99</sup> Como señaló la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de Naciones Unidas, dicha indemnización, desde una perspectiva de género, "no puede limitarse a devolverlas a la situación en que se encontraban antes del caso concreto de violencia, sino procurar un potencial transformador. Ello supone que deben aspirar, en lo posible, a subvertir, que no a apuntalar, las preexistentes modalidades de subordinación estructural general, jerarquías de sexos, marginación sistemática e inequidades estructurales que posiblemente sean la raíz misma de la violencia sufrida por las mujeres antes, durante y después de los conflictos..." Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 85.

indemnización concreto, sino que debe valorarse siempre el proyecto de vida<sup>100</sup> que se frustra con el ataque. Actuaciones que no tomen en cuenta lo anterior son preocupantes si se toma en consideración el grave daño que se produce a la integridad física y/o psicológica de las mujeres víctimas sobrevivientes, así como contra los familiares cercanos de la víctima fallecida, sobre todo cuando éstos dependen de ella o son menores de edad.

El grupo de trabajo hace notar al estado la necesidad de considerar la reparación del daño, por lo que lo exhorta a realizar las acciones necesarias para garantizarla en todos los casos de violencia contra las mujeres, ya que es uno de los elementos indispensables para el ejercicio efectivo de los derechos a la vida, integridad, libertad personal y de acceso a la justicia.

Igualmente, el estado necesita instrumentar medidas de ayuda inmediata consistentes en el pago de gastos funerarios dignos, traslado, transporte de víctimas indirectas a su lugar de residencia, alimentación, asesoría jurídica, atención psicológica, atención médica, así como protección y seguridad.

En conclusión, el grupo de trabajo no advierte elementos que den cuenta del cumplimiento por parte del estado de su obligación de reparar. Finalmente, el grupo de trabajo hace notar al estado la necesidad de considerar la reparación del daño integral en los términos de la Ley General de Víctimas, por lo que lo exhorta a realizar las acciones necesarias en todos los casos de violencia contra las mujeres, ya que es un elemento indispensable para el cumplimiento de su obligación de garantizar los derechos humanos.

### **3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia**

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el estado impida que autoridades o actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres<sup>101</sup>.

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/34, el 29 de noviembre de 1985, establece en su artículo 6 inciso d, que: *[s]e facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia.*

La Convención de Belém do Pará, en su artículo 7 inciso f, señala que *los Estados Partes [...] convienen [...] establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que ha sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección [...].*

Al respecto, el solicitante señala que la constante impunidad pone en riesgo a las víctimas y que las autoridades no implementan los protocolos para la valoración del riesgo.

Por su parte, el estado informa que, en armonía con la Ley General de Acceso en su numeral 27 y el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género regula en su artículo 24 las órdenes de protección, como actos de protección de urgente aplicación que se deben tomar, dictar y otorgar en función del interés superior de la víctima, para garantizar su seguridad y protección, así como la de terceros que pudiesen verse afectados por la dinámica de violencia; éstas pueden ser de emergencia, preventivas, y de naturaleza civil.

---

<sup>100</sup> Véase Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, Párrafo 148 y 150. "El *"proyecto de vida"* se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su *vida* y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte".

<sup>101</sup> Véase CEDAW. Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr.9.

En el mismo tenor, el Reglamento de la Ley Estatal de Acceso establece el deber de implementar, en materia de procuración y administración de justicia, medidas dirigidas a las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo, así como a sus hijas e hijos, resguardando en todo momento su integridad y derechos humanos; actuar con la debida diligencia para orientar, acompañar y representar a las mujeres víctimas de violencia en los procedimientos aplicables, con el fin de que sean sancionados los actos de violencia cometidos en su contra, así como para hacer efectiva la reparación del daño y la salvaguarda de sus derechos humanos; e instrumentar acciones integrales que tiendan a disminuir los efectos de la violencia contra las mujeres y evitar la violencia institucional. Dichas medidas deben promover la reinserción social, laboral, comunitaria y familiar de las mujeres y sus hijas e hijos que hayan sido víctimas de violencia.

A partir de los datos aportados por el estado, se desprende que la Fiscalía no cuenta con registro alguno de las órdenes de protección solicitadas en ninguno de los expedientes registrados. Por su parte, la Secretaria de Seguridad Pública reporta emitir cinco medidas de protección. El grupo de trabajo considera indispensable que en el estado de Oaxaca, las autoridades facultadas para dictar las órdenes de protección las apliquen de manera efectiva.

Por su parte, de las entrevistas que se realizaron a las diversas organizaciones de la sociedad civil, se observó la falta de implementación de medidas de protección que eviten que a las mujeres y niñas víctimas de violencia de género se les ocasione daño, asimismo, una de las organizaciones civiles refiere que deberían existir “sanciones” ante la falta de emisión de medidas de protección, pues existe negativa de la FGE de emitir las. También se hizo saber del caso de una mujer a la cual se le entregó la orden de restricción para la notificación a su agresor.

Al respecto, el Poder Judicial no informó sobre la existencia de un registro de órdenes de protección, a pesar que en 2013 se emitió un acuerdo donde se señalaba la obligatoriedad de la emisión de órdenes de protección en los casos de mujeres víctimas de violencia. Dicha inobservancia se advirtió de forma indirecta durante la visita *in situ*, ya que las instancias que acompañaban o canalizaban mujeres no identificaban la garantía de dichas órdenes desde el poder judicial<sup>102</sup>. En este sentido, al grupo de trabajo le preocupa que a pesar de la existencia del acuerdo no se haya adoptado la política de brindar órdenes de protección y que ante la inaplicación de dicho acuerdo no se haya fincado alguna responsabilidad.

En este sentido, el grupo de trabajo reconoce que es indispensable la existencia de un protocolo estandarizado acorde a los instrumentos aplicables a la violencia contra las mujeres y lineamientos a seguir, que contemple las órdenes de protección y el seguimiento a las mismas así como la valoración del riesgo. Además, resulta necesario que se cuente con bases de datos que sistematicen dichas órdenes y se les dé un adecuado seguimiento; es decir, las órdenes de protección deben estar registradas en el Sistema Automatizado de la Fiscalía General, Poder Judicial, el banco estatal y el Banavim.

Por lo que respecta a los protocolos en la materia, la FGE señaló la existencia del *Protocolo de actuación de la procuraduría general de justicia en materia de órdenes de protección para mujeres que viven violencia en el estado de Oaxaca*, sin embargo, no fue remitido. Por su parte, la SMO remitió la “Guía de Actuación para la Aplicación de Órdenes de Protección para Mujeres en situación de Violencia de Género en el Estado de Oaxaca”, emitida por el Consejo Estatal en 2013.

Respecto a ese rubro, la Fiscalía informó que no se han realizado capacitaciones con su personal en cuanto la aplicación de protocolos, asimismo, del informe del estado se advierte que la SMO en los años 2011, 2014 y 2015, realizaron talleres sobre medidas de protección y evaluación de riesgo dirigido a personal de procuración de justicia. Por lo que respecta a este año, realizará un curso especializado sobre la aplicación de Órdenes de Protección a Víctimas de Violencia de Género, dirigido al funcionariado público de la FGE y el Diplomado “Juzgar con Perspectiva de Género”, dirigido a 30 juezas y jueces del Poder Judicial.

En cuanto a la existencia de refugios y albergues, las organizaciones de la sociedad civil refirieron la existencia de dos refugios, uno ubicado en H. Ciudad de Juchitán de Zaragoza y el otro en el municipio de Oaxaca. Asimismo, durante la visita *in situ* se localizó otro albergue en la región del Papaloapan. Al respecto, la Ley Estatal de Acceso contempla estos espacios como una medida para salvaguardar los derechos de las mujeres

---

<sup>102</sup> No se logró entrevistar al personal de los juzgados por la temporada vacacional.

víctimas de violencia y sus familiares, los cuales de acuerdo al artículo 85, deberán ser lugares seguros para las víctimas, por lo que no se podrá proporcionar su ubicación a personas no autorizadas para acudir a ellos. Sin embargo, durante las entrevistas a organizaciones se refirió que la localización del refugio se volvió pública debido “a que han estado ubicados en el mismo lugar por muchos años”.

Si bien es cierto que existe evidencia de la impartición de procesos de capacitación tanto a personal de la Fiscalía como a personal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, lo que no se ha dado es un seguimiento a la implementación de los contenidos de dichos procesos, por eso se hace necesario que se incorporen procesos de seguimiento y evaluación para asegurar que lo revisado en los procesos de capacitación sea aplicado y en ese sentido se garantice a las mujeres sus derechos humanos.

Asimismo, durante la visita *in situ* se advierte necesario implementar un sistema de albergues en las distintas comunidades. Las mujeres tienen que viajar grandes distancias para seguir los procedimientos de acceso a la justicia y muchas veces se ven restringidas porque tienen que regresar antes de que el último transporte las lleve de regreso a su comunidad. La necesidad de brindar o bien un apoyo de transporte o de alojamiento sin generar desarraigo, se considera un elemento importante para las autoridades entrevistadas.

El grupo de trabajo puntualiza que la no adopción de medidas de protección para garantizar la integridad física, psíquica, y la vida de las mujeres, así como su adecuada ejecución, representan una vulneración a sus derechos humanos y envía un mensaje de permisividad de violencia en su contra. De esta forma, como lo señala el solicitante, aumenta el riesgo de la víctima para que sufra violencia extrema.

El grupo le recuerda al estado que las órdenes de protección pueden posibilitar hacer efectiva la protección de las mujeres contra cualquier tipo de violencia. Sin embargo, en Oaxaca, el cumplimiento de esta obligación está pendiente, por lo que resulta indispensable que se elaboren, publiquen y difundan los protocolos correspondientes para garantizar su adecuada instrumentación, así como capacitar en la materia a las y los servidores públicos encargados de su emisión, implementación y seguimiento.

#### **4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres**

La obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación<sup>103</sup>. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tender al empoderamiento de las personas desde y para los derechos<sup>104</sup>.

Así, la obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos de las mujeres no consiste únicamente en darlos a conocer a la población, sino en emprender las campañas necesarias y constantes tanto al interior de las instituciones del estado, como con la población en general, y que se transversalice la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en las estructuras de comunicación del estado para que se cumpla el objetivo de eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres.

Cumplir con esta obligación requiere, además, sensibilizar a la población respecto a que la violencia contra las mujeres no es un asunto que deba considerarse normal y natural, sino que es una conducta grave que atenta contra sus derechos humanos y que es el resultado de un entramado cultural de prejuicios, estigmas y estereotipos que posicionan a la mujer en una situación de subordinación, desventaja y vulnerabilidad. Así, promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres contempla la difusión de mensajes a través de campañas de comunicación que tiendan a modificar estructuras culturales que validan y legitiman condiciones de desigualdad e injusticia social, por tanto, se deben generar y reproducir espacios y contenidos

---

<sup>103</sup> Véase Corte IDH, *Caso Yatama Vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

<sup>104</sup> Véase Serrano Sandra, “*Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*” en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et. al. (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

que contribuyan a la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Al respecto, el organismo solicitante hizo énfasis en la importancia de considerar el contexto económico, político y geográfico de la entidad, para el análisis particular de situaciones de violencia contra las mujeres. Asimismo, señaló que el estado, al permitir y no castigar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, emite un mensaje de impunidad; al respecto, presenta una serie de casos documentados a partir de fuentes hemerográficas y hace referencia a quejas iniciadas relativas a la violencia política.

Sobre las notas periodísticas presentadas en la solicitud, en los títulos y contenidos se aprecia el manejo de un lenguaje inadecuado para referir la violencia feminicida presente en la entidad, particularmente en: “¡De Terror! ¡Encuentran cuerpo de mujer con el rostro desfigurado!”<sup>105</sup>, “Drogan, amarran y violan a joven en plena calle de la Colonia Linda Vista”<sup>106</sup> o “Por celos mata a su hijastra en Pochutla”<sup>107</sup>.

Con relación a las quejas iniciadas y relacionadas con la violencia política, en una de ellas, se hace alusión a expresiones misóginas por parte de autoridades del municipio de Santa María Apazco, Asunción Nochixtlán y Oaxaca de Juárez, tales como “aquí en mi pueblo ninguna puta vieja va a pasar por encima de nosotros” y “ninguna vieja va a ser presidenta de mi municipio”<sup>108</sup>.

En similar tenor, el solicitante refiere que emitió la alerta temprana 05/2013 “Caso violencia contra las Mujeres”<sup>109</sup> en la que se requiere a las dependencias que tienen obligación, entre otras, de promover los derechos de las mujeres<sup>110</sup>, definir una estrategia de prevención del delito de feminicidio para evitar que éste se siga cometiendo y se establezcan políticas públicas y programas para la atención y sanción de la violencia contra las mujeres por razones de género.

Finalmente, el organismo solicitante señala que el estado tiene la obligación de promover la transformación de cambios estructurales en los patrones de conducta socio-culturales, que den un enfoque hacia nuevas formas de relación entre hombres y mujeres basadas en el respeto pleno de los derechos humanos”<sup>111</sup>.

El estado de Oaxaca reportó haber ejecutado acciones en materia de promoción de los derechos humanos:

- En 2017, se llevaron a cabo actividades de conmemoración del 8 de marzo por parte de la SAI.
- La SAI remitió memoria fotográfica en la que dio a conocer en junio de 2016, la campaña “*HeForShe*” a su personal. Asimismo, informa sobre la difusión del video de la campaña denominado “No todos los hombres somos iguales”.
- La SAI remitió la memoria del *Primer encuentro estatal de mujeres indígenas y afroamericanas de Oaxaca*, llevado a cabo los días 26 y 27 de septiembre de 2011, en la Ciudad de Oaxaca, en el que hace referencia a la participación de alrededor de 100 mujeres, provenientes de los pueblos Amuzgos, Chinantecos, Chocholtecos, Huaves, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Triquis, Zapotecos y Negro-Afromexicanas del estado de Oaxaca.
- La SAI remitió oficio de invitación a las mujeres indígenas y afroamericanas del estado de Oaxaca al *VI Encuentro Estatal de Mujeres Indígenas y Afroamericanas de Oaxaca*, llevado a cabo los días 24 y 25 de septiembre de 2016 en conmemoración del “Día Internacional de la Mujer Indígena”, así como listas de asistencia.
- En 2012, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña llevó a cabo foros Micro regionales para la erradicación de la violencia hacia las mujeres indígenas.
- Asimismo, el estado remitió la *Guía Didáctica para una Cultura de la Igualdad y la No Violencia*, junto con las láminas de trabajo que lo integran, elaborada en 2013 por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña. La Guía presenta contenidos visuales que reflejan las particularidades multiculturales de

<sup>105</sup> Nota disponible en: <http://www.nvnoticias.com/nota/41839/de-terror-encuentran-cuerpo-de-mujer-con-el-rostro-desfigurado>

<sup>106</sup> Nota disponible en: <http://www.nvnoticias.com/nota/41374/drogan-amarran-y-violan-joven-en-plena-calle-de-la-colonia-linda-vista>

<sup>107</sup> Nota disponible en: <http://www.nvnoticias.com/nota/25412/por-celos-mata-su-hijastra>

<sup>108</sup> Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, *Solicitud de la Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Oaxaca*, 13 de junio de 2017, p. 39

<sup>109</sup> El día 18 de abril de 2013

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 60.

la población y ejemplifica distintos tipos de violencia. El documento “se dirige a promotoras y promotores comunitarios interesados en impulsar relaciones armónicas entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos y en general, entre las colectividades humanas que habitan en las regiones indígenas”, así como evidencia de reuniones llevadas a cabo en las regiones de Cañada, Sierra Norte y Sierra Sur en 2013, consistente en relatorias, listas de asistencias y cartas descriptivas.

- Proyecto de “Promotoría para la prevención de la violencia contra las mujeres en comunidades Indígenas”, llevado a cabo en 2015, en la región mixteca, sierra norte y sierra sur<sup>112</sup>.

Como parte del Programa Integral para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, Programa de Actividades 2017, en el apartado de Política estatal para la prevención de la violencia de género contra las mujeres, se encuentran metas referentes a la realización de una campaña de comunicación preventiva y otra de denuncia; señalando como instituciones responsables para su realización a la SSA, SSP, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Administración, SAI y la DDHPO, de los cuales se señalan los enlaces encargados de la coordinación interinstitucional.<sup>113</sup>

En el marco del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, el estado remitió el informe de resultados sobre una campaña radiofónica para la prevención del embarazo en adolescentes, dirigida a jóvenes indígenas. El informe incluye justificación, diseño y objetivos. Sin embargo, no se proveyó de los productos empleados en la campaña.

Finalmente, el estado remitió información sobre cursos, talleres y foros llevados a cabo en diversas regiones del estado, destinados a promocionar los derechos humanos de las mujeres.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de trabajo señalaron que no existe una campaña específica para dar a conocer los derechos de las mujeres y que contrario a ello la impunidad que se presenta en el estado frente a los casos de asesinatos violentos de mujeres difunde un mensaje de permisividad frente a la agresión.

Durante las visitas *in situ*, realizadas por el grupo de trabajo se constató la presencia de carteles que hacían alusión a la lucha contra la violencia de género solamente en los mecanismos para el adelanto de las mujeres, estatal y municipales, sin embargo, el resto de las instancias visitadas no contaba con los mismos. Asimismo, y de manera coincidente con la información reportada por el estado, la mayor parte de las actividades de promoción de los derechos humanos de las mujeres son desarrolladas por la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña (antes Instituto), o por los Institutos Municipales, principalmente, conmemoraciones sobre el día naranja.

Sin embargo, es importante señalar que preocupa al grupo de trabajo que las acciones de difusión del Instituto Municipal de la Mujer de Oaxaca, refuerzan roles y estereotipos de género con la ejecución de actividades como cursos de cocina, colocación de uñas y talleres de belleza; en particular, destaca el curso “Embellaciendo tus pasos” el cual tuvo como objeto capacitar a las mujeres en la decoración de sandalias. Sobre este punto, el Instituto argumentó que en dichas actividades se promocionaban los derechos y se buscaba el empoderamiento económico de las mujeres. El grupo detectó que dichas actividades no se enlazan con mecanismos de financiamiento ni desarrollo de proyectos productivos por lo que, contrario a generar estrategias de empoderamiento, se reproducen estereotipos. Cabe señalar que no se puntualizó sobre el contenido de las charlas ni la evaluación del impacto de las mismas.

Del conjunto de acciones reportadas y expuestas anteriormente, no se observa una estrategia articulada y continua en materia de promoción de los derechos humanos; contrario a ello, se aprecian esfuerzos aislados por parte de distintas instancias. Asimismo, preocupa al grupo de trabajo la falta de materiales de difusión de derechos o de mecanismos de acceso a la justicia en lenguas indígenas, ni materiales sobre las campañas a las que hizo alusión el estado.

---

<sup>112</sup> Como evidencia de su desarrollo, se remiten cartas descriptivas, cédulas de evaluación, informes, listas de asistencias y memorias fotográficas.

<sup>113</sup> El cronograma señala que las acciones se están llevando a cabo, incluso algunas de ellas ya se tuvieron que haber completado, sin embargo, no se presenta evidencia al respecto.

Con base en lo anterior, el grupo de trabajo considera que el estado debe generar campañas de amplio alcance y con enfoque multicultural, que tengan presencia estatal, regional, municipal y en comunidades indígenas; y que, por tanto, se traduzcan a otras lenguas, atendiendo la promoción de los derechos humanos y la atención a las problemáticas particulares detectadas, como son la prevención del embarazo adolescente, prácticas de compraventa de niñas y de violencia sexual.

## **5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos**

### **Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos**

En este apartado del informe, el grupo de trabajo hace un breve análisis del marco normativo estatal en materia de derechos humanos de las mujeres, haciendo referencia a los principales aspectos que se encuentran ya armonizados y a las consideraciones sobre algunas cuestiones que, en su opinión, deben implementarse en dichas leyes.

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano, por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para *“eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]”*<sup>114</sup>.

En este sentido, es importante señalar que en el artículo 2 de la CPEUM, apartado A, fracción II se establece que la Carta Magna *“reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. [...]”*

#### **a. Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el estado de Oaxaca**<sup>115</sup>

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento de los principios y estándares internacionales que impulsan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; b) la creación de un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; c) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; d) la contemplación de la obligación del Ejecutivo estatal de asignar recursos para el cumplimiento de la política estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y e) el mecanismo de observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política de Igualdad.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) elaborar y publicar su Reglamento; ii) elaborar y publicar el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; iii) incluir la perspectiva de género como herramienta indispensable para alcanzar la igualdad sustantiva; iv) incluir un enfoque intercultural en la ley; v) incluir lineamientos o directivas focalizadas para lograr la igualdad en los pueblos y comunidades originarias; vi) realizar una revisión general de la ley para actualizarla a las nuevas atribuciones de la Secretaría de la Mujer, y vii) establecer políticas públicas diferenciadas para grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad.

#### **b. Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º periodo de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

<sup>115</sup> Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 25 de abril del 2009. Sin reformas. Fuente: página web del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

<sup>116</sup> Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 23 de marzo del 2009. Última reforma publicada en dicho Periódico, el 29 de febrero del 2016. Fuente: página web del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) la conformación del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su Consejo; b) la creación de un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado; c) ámbito de aplicación que abarca a los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), así como a los municipios; d) abarca los tipos de violencia contemplados en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, e incluyó la violencia política; e) la integración del Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres; f) contempla la figura de Unidades de Atención Integral a la violencia y los Refugios como una medida de prevención, y g) la creación de programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres para garantizar la atención a las víctimas y la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto se emitan.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera necesario: i) ampliar la duración que se prevé de las órdenes de protección hasta que el riesgo o peligro de la víctima disminuya o desaparezca; ii) prever el acoso sexual como violencia de género; iii) establecer medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad; iii) reconocer la violencia obstétrica e incluir acciones específicas para prevenirla y atenderla; iv) considerar la inclusión de un mecanismo para la investigación y revisión multidisciplinaria e integral de la violencia feminicida en contextos específicos, y v) elaborar el reglamento de la ley donde se especifique puntualmente, entre otras cosas, qué autoridades serán las encargadas de implementar lo relacionado al Título IV de la ley denominado De la Prevención, de la Violencia, Atención Integral a sus Víctimas y Reeducción a los Agresores.

#### **c. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Oaxaca<sup>117</sup>**

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) la creación del Programa Estatal para para Prevenir y Combatir la Trata de personas y Proteger a las Víctimas; b) la creación de una Comisión Interinstitucional para la Prevención y el Combate de Trata de Personas; c) la incorporación de la perspectiva de género y el interés superior de los menores como principio rectores de aplicación de esta ley; y c) la obligación de designar un traductor a las víctimas que pertenezcan a una comunidad indígena o hablen un idioma diferente al castellano.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) revisar y homologarla a la Ley General de la materia; ii) establecer la aplicación supletoria del marco convencional y protección de derechos humanos, en particular de aquellos instrumentos específicos en materia de trata de personas; iii) establecer como matrimonio forzado aquel que se lleva a cabo con menores de edad; iv) fortalecer los centros de desarrollo, asistencia y demás establecimientos que apoyen en forma continua y estable a las víctimas y su reinserción segura a la vida social, sobre todo en las poblaciones y comunidades indígenas; v) elaborar y publicar el Programa Estatal para para Prevenir y Combatir la Trata de personas y Proteger a las Víctimas, y vi) incluir la reparación integral a víctimas de trata de personas, armonizada con la Ley Genral de Víctimas.

#### **d. Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca<sup>118</sup>**

Entre los aspectos positivos de esta ley destacan: a) La aplicación de instrumentos nacionales o internacionales en materia de derechos humanos y no discriminación firmados y ratificados por el Estado mexicano; así como de los principios que establezcan un trato más favorable para las personas, grupos o comunidades en situación de discriminación; b) el reconocimiento expreso de la comunidad LGBTTTI como grupo vulnerable; c) el reconocimiento del principio de igualdad de oportunidades y de trato; d) el reconocimiento de los principios de universalidad, indivisibilidad, permanencia, interdependencia, progresividad y expansión de los derechos fundamentales como obligación de trato de los servidores públicos; e) la inclusión de medidas de nivelación,

---

<sup>117</sup> Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 22 de junio del 2012. Sin Reformas. Fuente: página web del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

<sup>118</sup> Se analizó la Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 9 de diciembre del 2013. Sin Reformas. Fuente: página web del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

inclusión y acciones afirmativas, y f) la contemplación de instrumentos y mecanismos administrativos para prevenir la discriminación.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) cambiar el principio de equidad de género por el de igualdad de género ya que la equidad es el instrumento para lograr la igualdad<sup>119</sup>; ii) establecer como conducta discriminatoria el impedir el acceso a participar activamente en el ámbito político por cuestión de género, y iii) hacer énfasis en lograr no sólo la igualdad en oportunidades, sino la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la vida.

#### **e. Código Civil para el Estado de Oaxaca<sup>120</sup>**

Entre los aspectos relevantes de este ordenamiento se encuentran: a) el reconocimiento de la igualdad jurídica del hombre y la mujer; b) la prohibición del matrimonio entre menores de 18 años; c) la igualdad de los cónyuges en derechos y obligaciones durante el matrimonio; d) el reconocimiento de los derechos personales y patrimoniales entre los concubinos, iguales a los del matrimonio; e) la presunción a favor de la mujer de necesitar alimentos, salvo prueba en contrario; f) la autonomía de los cónyuges para disponer de sus bienes propios sin el consentimiento del otro y g) que el trabajo en el hogar o el cuidado de las hijas e hijos se estimen como contribución económica al patrimonio familiar.

En relación con este Código, el grupo de trabajo considera importante: i) eliminar las causales para solicitar el divorcio; ii) se sugiere redactar con lenguaje incluyente el artículo 2 del Código Civil, y iii) eliminar el plazo de un año para volver a contraer matrimonio.

#### **f. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca<sup>121</sup>**

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento se reconoce: a) la tipificación del delito de feminicidio como tipo penal autónomo; b) el intento por tipificar alguna modalidad de violencia política contra mujeres; c) se contempla la violencia familiar y varias modalidades de ella; d) la pérdida de patria potestad tutela, alimentos y derechos de carácter sucesorio cuando se cometa el delito de violencia familiar; e) la facultad del Ministerio Público de acordar o solicitar a la autoridad judicial la aplicación de medidas de protección para la víctima de casos vinculados con violencia familiar; f) se contempla como delito autónomo el incumplimiento de obligaciones alimentarias, g) se aumenta la penalidad del delito de abuso de autoridad cuando se cometa en contra de una mujer por razón de género.

Al respecto, el grupo de trabajo considera necesario: i) tipificar el delito de discriminación; ii) revisar integralmente y en el marco de los derechos humanos de las mujeres, especialmente los sexuales y reproductivos, el tema del aborto; entre estos temas, contemplar como supuesto de no punibilidad del aborto el peligro a la salud de la madre, y no sólo cuando su vida esté en riesgo iii) eliminar el delito de abandono de hogar previsto en el artículo 319; iv) con relación al artículo 401 bis que tipifica la violencia política en contra de la mujer, se sugiere revisar los elementos del tipo penal a fin de que sea posible su corroboración; v) eliminar el delito de estupro y homologarlo o equipararlo al delito de violación; vi) aumentar las penas previstas para los delitos de carácter sexual; vii) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas, y viii) con relación al delito de feminicidio se sugiere: agregar en el tipo penal los supuestos de que haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza, y que existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima, asimismo, se sugiere establecer que en caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio calificado.

---

<sup>119</sup> (Fuente de la distinción)

<sup>120</sup> Se analizó el Código publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 25 de noviembre del 1944. Su última reforma fue publicada en el referido Periódico el 22 de octubre del 2016. Fuente: página web del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

<sup>121</sup> Se analizó el Código publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 9 de agosto de 1980. Reformado el 12 de mayo del 2017. Fuente: página web del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

## VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En atención a los hallazgos realizados a lo largo de la investigación, el grupo de trabajo pone a consideración las siguientes propuestas al estado de Oaxaca y sus municipios, a fin de hacer frente a la violencia feminicida e institucional detectada en la entidad.

Para su implementación, el grupo de trabajo considera indispensable tomar en consideración los siguientes cuatro elementos de carácter cualitativo: la interseccionalidad de los factores que provocan la violencia en contra de las mujeres; el carácter multicultural de la población y por tanto la necesidad de adoptar en todo momento un enfoque intercultural; la importancia de incluir acciones que favorezcan la transparencia y rendición de cuentas de cada una de las acciones que se realizarán; y finalmente, la inclusión plural de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a evidenciar y atender la violencia contra las mujeres, ya que para lograr la institucionalización de los cambios, se requiere una participación amplia de la sociedad.

### I. Primera conclusión

El grupo de trabajo constató que la Fiscalía del Estado no cuenta con capacidad institucional para atender adecuada e integralmente a una mujer víctima de violencia. Si bien se advierten algunas excepciones al respecto, al grupo de trabajo le preocupa la falta de personal ministerial y de investigación especializado, así como personal pericial capacitado para realizar sus funciones con perspectiva de género.

Así mismo, se lograron advertir acciones adoptadas dentro de la Fiscalía que no responden al principio señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, relativo a transversalizar la perspectiva de género en todas las instancias de gobierno y el uso eficiente de recursos públicos. Es decir, se encontró gente capacitada para atender e investigar los delitos de género, sin embargo, se encontraban asignadas a otras áreas.

Si bien se percibieron esfuerzos para capacitar a servidoras y servidores públicos en la atención a mujeres víctimas de violencia, estos han sido insuficientes y no han logrado permear en el funcionariado público para reflejarse en la atención a las distintas usuarias que acuden a ejercer su derecho de acceso a la justicia.

En este sentido, el grupo considera que se deben concentrar esfuerzos para fortalecer a la Fiscalía especializada y las oficinas de fiscalías que se encuentran presentes en cada uno de los municipios. Lo anterior, de una forma integral que incluya mejora en infraestructura, recursos humanos, recursos materiales, sensibilización y capacitación del personal para brindar atención y procurar justicia con perspectiva de género y un enfoque intercultural, así como en la coordinación con otras instancias que conforman la ruta a seguir por las mujeres para el acceso a la justicia.

#### En consecuencia, se propone:

Fortalecer a la Fiscalía en sus tres vertientes: ministerial, policial y pericial, para la atención de mujeres víctimas de delitos de violencia contra las mujeres por razones de género y la investigación de estos casos.

Para ello, deberá generar un Plan para integrar la perspectiva de género en la Fiscalía, que aborde los temas presupuestales, diseño organizacional, conducción de la investigación, especialmente aquéllas que tengan que ver con la violencia de género, así como la contratación de recursos humanos. El plan deberá distinguir entre medidas de corto, mediano y largo plazo tomando en consideración los siguientes puntos.

Deberá contemplar con medidas a corto plazo:

- En cada oficina de la Fiscalía se encuentre al menos una persona capacitada para atender a mujeres víctimas de violencia, así como para realizar investigaciones con perspectiva de género.
- Adoptar las medidas necesarias para que en cada oficina de la Fiscalía de los municipios puedan brindar una atención integral en los casos de violencia sexual y familiar y que la misma sea pronta, y diligente.
- Difusión e implementación del protocolo para investigar con perspectiva de género el delito de feminicidio, la cual deberá aplicarse en la investigación de toda muerte violenta de mujer.

- Elaboración, publicación, difusión e implementación del protocolo para investigar con perspectiva de género en los delitos de índole sexual.
- Fortalecer a la unidad especializada en el delito de trata de personas para que cuente con los recursos necesarios para la investigación, así como para contar con un equipo que brinde atención integral de urgencia a las víctimas.
- Sensibilización y capacitación a ministerios públicos que atiendan violencia familiar y lesiones.

Entre las medidas a mediano plazo deberá contemplar la necesidad de sensibilizar y profesionalizar, respecto a la importancia de investigar con perspectiva de género para la procuración de justicia en general, a ministerios públicos que atiendan asuntos distintos a los referidos en el punto anterior.

Aunado al Plan integral, deberá fortalecer la revisión, con perspectiva de género y enfoque intercultural, de los expedientes de muertes violentas de mujeres, acaecidos entre 2010 a la fecha, así como de los delitos de índole sexual que permita tener un diagnóstico integral de la violencia feminicida, así como de la procuración de justicia.

### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo establece como indicadores de cumplimiento los siguientes: i) plan para la inclusión de la perspectiva de género en la FGE; ii) identificación de la población objetivo a capacitar y profesionalizar; iii) programa de capacitación con cartas descriptivas, metodología de implementación y evaluación; iv) cronograma de capacitación; v) acuerdos de coordinación con las instancias competentes o contratación de personal capacitado para brindar una atención integral a mujeres víctimas de violencia; vi) difusión, capacitación e implementación del protocolo para investigar con perspectiva de género el delito de feminicidio; vii) elaboración, publicación, difusión, capacitación e implementación del protocolo para investigar con perspectiva de género en los delitos de índole sexual; viii) revisión, difusión y capacitación del *Protocolo de atención a víctimas e investigación de los delitos de trata de personas para el estado de Oaxaca* y ix) la revisión de los protocolos por parte de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres.

## **II. Segunda conclusión**

A pesar de las diversas acciones gubernamentales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, el grupo de trabajo observa que las políticas públicas de la entidad no muestran una continuidad o lógica para lograr sus objetivos. Sirve de sustento la falta de generación de registros administrativos y su sistematización de las mujeres que son atendidas en las distintas instancias encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

La situación que se genera a partir de la falta de sustento de las políticas públicas resulta de gran importancia para un estado cuya orografía, división política, social y cultural, dificulta su implementación, por lo que el uso óptimo y eficiente de recursos es necesario en el diseño de las acciones a implementar

### **En consecuencia, se propone:**

Realizar un diagnóstico sobre el fenómeno de la violencia en la entidad. Dicho diagnóstico deberá estructurarse en tres módulos: i) mapeo de la violencia desde el punto de vista antropológico y de la población; ii) mapeo y registro de su atención por las instituciones, y iii) los recursos con los que cuenta el estado para atender el fenómeno. De esta manera, el documento que se elabore deberá exponer claramente la cobertura existente y las necesidades por cubrir.

En cuanto al primer elemento del diagnóstico, se requiere que identifique con enfoque intercultural, los factores y patrones de conductas –regionales y temporales- que producen y reproducen la violencia; los tipos y modalidades de violencia; módulos especiales para migración, trabajadoras en sectores vulnerables, comunidades afromexicanas, trata de personas, recursos humanos y materiales con los que cuentan las mujeres que sufren violencia.

Para el segundo módulo, se deberá realizar un mapeo de la atención de la violencia a partir de la atención por las instituciones estatales, y un registro administrativo temporal en lo que el Sistema de casos de violencia contra las mujeres se encuentra en funcionamiento.

Finalmente, en cuanto al tercer módulo, se propone la integración de un directorio de servidoras y servidores públicos que están involucrados en la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, el cual incluya el perfil de puesto y los datos curriculares de dichas personas.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) presupuesto asignado para la elaboración del diagnóstico; ii) gestiones realizadas para la elaboración del primer apartado del diagnóstico; iii) términos de referencia del primer módulo que incluya la metodología, población objetivo y cuestionarios a aplicar; iv) en tanto se crea el sistema de casos a que hace referencia la tercera conclusión, análisis del registro de las atenciones brindadas a mujeres víctimas de violencia por la Secretaría de Seguridad Pública, los hospitales y las fiscalía; v) directorio de servidoras y servidores públicos que está involucrado en la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, el cual incluya el perfil de puesto y los datos curriculares de dichas personas; y vi) cronograma para la realización del diagnóstico, diferenciando cada uno de sus módulos y la conclusión del mismo.

### **III. Tercera conclusión**

El grupo de trabajo detectó que, a pesar de estar en la Ley estatal de Acceso, y en los Programas Estatales para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2011-2016 y 2017-2022, no ha sido implementado el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. Lo anterior, impide documentar, generar estadísticas y dar seguimiento al fenómeno de la violencia contra las mujeres en la entidad, y consecuentemente, generar políticas públicas focalizadas en la materia.

Particularmente, preocupa al grupo que no exista un registro administrativo por parte del Poder Judicial sobre las sentencias emitidas en los casos de delitos de violencia familiar, homicidio doloso, lesiones, los delitos que atenten contra la libertad sexual cometidos en contra de mujeres, así como de las órdenes de protección solicitadas y otorgadas.

#### **En consecuencia se propone:**

Integrar efectivamente el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (tanto de víctimas como de personas agresoras) a partir de la información generada por las diversas instancias estatales y municipales involucradas en la atención prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres de la entidad. Los datos sistematizados en el banco estatal deberán alimentar al Banavim.

El diseño funcional y operativo deberá homologarse a los *Lineamientos para determinar e integrar la información del Banavim*, especialmente en relación con el registro de las medidas de protección solicitadas y otorgadas. Asimismo, deberá respetar la política para el tratamiento y protección de datos personales, de conformidad con las leyes federales y local de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Impulsar un convenio de coordinación con el poder judicial para que sus registros administrativos respecto a los delitos antes referidos estén desagregados por tipo penal, lugar, tipo y modalidad de violencia, sexo, edad, nacionalidad, origen étnico, tanto de la víctima como del victimario, así como las medidas de reparación dictadas, de tal forma que la información generada alimente el banco estatal de datos y el Banavim.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño y operación de la plataforma electrónica del banco de datos, ii) el documento técnico del diseño, desarrollo e implementación del banco de datos que contenga la sistematización y actualización por parte de las instancias responsables por periodos de tiempo, municipios y tipos de violencia, capaz de generar mapas geo-referenciales, iii) la propuesta de plantillas

para la captura de información; iv) la definición de usuarios (administración, captura y consulta); v) la alimentación del Banavim; vi) la presentación periódica de reportes de uso interno; vii) generación de estadísticas semestrales y su difusión al público, junto con las bases de datos explotables salvaguardando todos los datos confidenciales; viii) la capacitación al personal que opere la base de datos; y ix) la evidencia de gestión del convenio de coordinación con el Poder Judicial.

#### **IV. Cuarta conclusión**

El grupo detectó que muchas de las políticas y acciones implementadas por el estado, si bien son positivas, presentan ciertas deficiencias por falta de asignación presupuestal para su efectiva ejecución.

Desde un punto de vista institucional, observó carencias de recursos humanos y materiales en instancias de atención directa a mujeres víctimas de violencia. En este sentido, considera que el gobierno del estado no ha destinado presupuesto suficiente para atender el problema de la violencia contra mujeres y niñas, así como la desigualdad de género en la entidad. Por tanto, el grupo de trabajo considera que el gobierno del estado debe destinar mayor presupuesto para atender la problemática de violencia contra las mujeres y la desigualdad de género que se identificó en la entidad.

En atención a la fecha en que se emite el presente informe, se solicita que se realicen las acciones necesarias para asegurar que en el marco legal en materia hacendaria y financiera se diseñen presupuestos de egresos con perspectiva de género para los próximos ejercicios fiscales. Desde luego, esta medida no implica sólo el fortalecimiento de la SMO o de las instancias encargadas de brindar atención a las mujeres, sino que esto deberá considerar también la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos de todas las dependencias de la Administración Pública Estatal.

#### **En consecuencia, se propone:**

Adoptar criterios a nivel normativo para que las asignaciones presupuestales sobre políticas y programas, en general, se realicen con perspectiva de género.

Aumentar las asignaciones presupuestarias a los programas y acciones a todas las instancias que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia en el estado de Oaxaca, incluyendo las de carácter municipal.

Asimismo, es indispensable gestionar la creación de las instancias municipales para el adelanto de las mujeres en donde aún no existen y distinguir sus atribuciones diferenciadas de las de los Sistemas DIF.

En este sentido, se deberán destinar recursos suficientes a los programas y acciones encaminadas a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, y las destinadas a la prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Oaxaca, así como fortalecer los recursos humanos y materiales de las instituciones o unidades que tengan dichas atribuciones.

#### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) que la Secretaría de Finanzas, en coordinación con la SMO, realice un estudio para que en el Presupuesto de Egresos del Estado, para el ejercicio fiscal 2018 y sucesivos se realice con perspectiva de género, y ii) que el ejecutivo del estado incluya en el Reglamento de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que los ejecutores del gasto público consideren, en su esfera competencial, la programación de sus programas operativos anuales con perspectiva de género y la ejecución de medidas afirmativas para la atención a mujeres en situación de vulnerabilidad; iii) evidencia del trabajo realizado con cada uno de los enlaces de programación y presupuesto para incluir la perspectiva de género en el proyecto de presupuesto 2018; iv) el proyecto por dependencia, para el fortalecimiento de las instancias encargadas de la atención a las mujeres víctimas de violencia; v) presentar en el proyecto de presupuesto las partidas etiquetadas con perspectiva de género para el fortalecimiento de las instancias; y vi) el reporte sobre la ampliación y/o fortalecimiento de la infraestructura y de recursos humanos de las instancias que atienden a mujeres víctimas de violencia.

## V. Quinta conclusión

El grupo observó que existe un contexto de invisibilización y falta de atención específica del fenómeno de violencia que sufren las mujeres y niñas indígenas en Oaxaca.

A partir de la investigación realizada por el grupo de trabajo, se identificó que el machismo y el sistema patriarcal colocan a las mujeres en una situación de desventaja social y cultural que provoca extrema discriminación, marginación y violencia en su contra.

Asimismo, se observó que las instancias gubernamentales no cuentan con la estructura ni el personal adecuado para atender las necesidades específicas de las niñas y mujeres indígenas. Particularmente, llama la atención la falta de intérpretes en lenguas indígenas.

### En consecuencia, se propone:

Diseñar una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres indígenas y afroamericanas al interior de sus comunidades que tenga como objetivo transformar los patrones socioculturales que producen y reproducen la violencia. Para la construcción de dicha estrategia se debe contar con la participación activa de las mujeres a quienes se dirigirá.

Al respecto, el grupo considera que cualquier estrategia de sensibilización y reestructuración de roles dirigida a prevenir la violencia en este contexto debe realizarse desde la cosmovisión de los pueblos y comunidades a partir de un diálogo con sus integrantes.

También, es indispensable que, sobre la base del respeto a la identidad cultural, al origen étnico y a la lengua de las niñas y mujeres víctimas de violencia se fortalezca y certifique a los traductores e intérpretes en las lenguas de las comunidades.

De igual forma, el grupo sugiere que -entre otras acciones- los programas que el estado elabore para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyan: i) un eje transversal que considere la especificidad de cada uno de los grupos indígenas con presencia en el estado; ii) la planeación y ejecución de proyectos de atención del fenómeno de la violencia contra las niñas y mujeres indígenas a nivel comunitario, regional, intermunicipal e interestatal; y, iii) la regionalización por lengua, usos y costumbres, de las acciones de las instituciones públicas relacionadas con la prevención, atención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres.

Además, es necesario el fortalecimiento de las Casas de la Mujer Indígena y promoción de las mismas en las zonas con mayor presencia de la población.

### Indicadores de cumplimiento:

El grupo de investigación considera como indicadores los siguientes: i) el diseño de una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres al interior de las comunidades indígenas y afrodescendientes, con su participación; ii) la implementación de acciones de sensibilización y prevención de la violencia contra las mujeres al interior de las comunidades, en función de la estrategia o programa diseñado para tales efectos por personas expertas; iii) las evidencias correspondientes a la certificación de los traductores e intérpretes de las instituciones y evidencias de las gestiones administrativas para aumentar el personal especializado en esta función; y, iv) las gestiones administrativas para el fortalecimiento y creación de Casas de la Mujer Indígena.

## VI. Sexta conclusión

Las y los prestadores de servicios de salud pueden ser el primer contacto de mujeres que sufren violencia, ya sea en los servicios de urgencias, consulta general y especializada. Por ello, México cuenta para ello con la NOM-046 de observancia obligatoria, para la detección y tratamiento oportuno de la violencia contra las mujeres en los servicios de salud.

Durante las visitas *in situ* se documentó que el personal que atiende el servicio de urgencias, a pesar de las capacitaciones reportadas por el estado, no conoce o no implementa la NOM-046, ya que no realiza detecciones ni referencias oportunas a los servicios especializados para este fin.

#### **En consecuencia, se propone:**

Realizar un programa para la implementación adecuada de la NOM-046 a fin de garantizar su observancia en las distintas instancias de salud, a ese efecto se deberá considerar al menos las siguientes acciones:

- Dentro de la institución debe existir un mensaje claro a los prestadores de los servicios de salud sobre la obligación de implementar la NOM-046 y cómo ello permite garantizar los derechos humanos de las mujeres;
- Programa de capacitación en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos y derechos de las usuarias, con un enfoque de género, multiculturalidad e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud de urgencias y de gineco-obstetricia, particularmente dirigidos al personal médico y de enfermería que está en contacto directo con las usuarias, el cual debe incluir mecanismos de certificación.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación sobre la implementación de la NOM-046 y asegurar un trato respetuoso, adaptado a las necesidades lingüísticas y socioculturales.

#### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo considera que los indicadores de cumplimiento son: i) el programa de capacitación continua de la NOM-046 para personal médico, de enfermería y cualquier otro en contacto directo con las usuarias; ii) el listado de personal elegible y reconocimiento de quienes han acudido a la capacitación, documentación de las capacitaciones con cartas descriptivas, fechas y firmas del personal del servicio de ginecoobstetricia asistente; iii) el documento que describa la estrategia e informe la cantidad total de personal certificado (desglosada por adscripción al servicio y sexo); iv) el inventario de los hospitales generales en los ocho municipios de la solicitud de AVGM que indiquen la cantidad total anual y tipo de antibióticos profilácticos y pastillas para anticoncepción de emergencia que les han sido entregados; v) la cantidad total o la relación de las víctimas de violencia sexual a las que se ha practicado una interrupción legal del embarazo producto de violencia sexual; vi) el número total de avisos enviados al MP en casos de atención de violencia sexual y familiar; y, vii) evidencia de las gestiones y planeación presupuestal para el aumento del presupuesto destinado a la atención de la violencia contra las mujeres en las instancias de salud<sup>122</sup>.

### **VII. Séptima conclusión**

Durante la investigación, el grupo de trabajo detectó que, tanto a nivel institucional como individual, no se implementa en Oaxaca el marco jurídico existente para prevenir, atender, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, en este sentido, es necesario que existan disposiciones jurídicas claras respecto a las responsabilidades administrativas y de otra índole, existentes en caso de que no se cumplan con las obligaciones que emana de la ley estatal de acceso, la ley estatal para la igualdad de hombres y mujeres, los códigos penal y civil, así como los instrumentos reglamentarios y procedimentales en la materia.

#### **En consecuencia, se propone:**

Con base en lo establecido por el artículo 26, fracción III, inciso b) de la Ley General de Acceso, establecer mecanismos de supervisión y sanción a servidores públicos que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género.

---

<sup>122</sup> Precizando que la atención a la salud de las mujeres implica contar con infraestructura adaptada a la demanda de usuarias, según la localidad de que se trate; equipo y tecnología necesaria; medicamento; y, personal suficiente y especializado en temas de salud sexual y reproductiva.

### **Indicador de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) las propuestas y reformas al marco jurídico a fin de que se establezcan claramente las responsabilidades a las servidoras y servidores públicos que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género; ii) su difusión, entre el personal y las usuarias de las instancias que tienen entre sus facultades atender, prevenir, sancionar o erradicar la violencia contra las mujeres; iii) la base de datos que registre los procedimientos que se inicien por incumplimiento del orden jurídico aplicable.

### **VIII. Octava conclusión**

El grupo de trabajo reconoce los adelantos en el marco jurídico de protección de los derechos humanos de las mujeres en la entidad. No obstante, se pudieron identificar diversas áreas de oportunidad que de no atenderse provocarían vulneración a los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, se hace notar la necesidad de impulsar la modificación de la legislación analizada en los términos que se señalan en el apartado respectivo, con la finalidad de que la legislación garantice el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

### **En consecuencia, se propone:**

Impulsar las siguientes modificaciones legislativas en el Código Civil del estado: i) eliminar las causales para solicitar el divorcio; ii) se sugiere redactar con lenguaje incluyente el artículo 2 del Código Civil, y iii) eliminar el plazo de un año para volver a contraer matrimonio.

En relación con el Código Penal del estado, presentar una iniciativa de reforma para: i) tipificar el delito de discriminación; ii) revisar integralmente y en el marco de los derechos humanos de las mujeres, especialmente los sexuales y reproductivos, el tema del aborto; entre estos temas, contemplar como supuesto de no punibilidad del aborto el peligro a la salud de la madre, y no sólo cuando su vida esté en riesgo iii) eliminar el delito de abandono de hogar previsto en el artículo 319; iv) con relación al artículo 401 bis que tipifica la violencia política en contra de la mujer, se sugiere revisar los elementos del tipo penal a fin de que sea posible su corroboración; v) eliminar el delito de estupro y homologarlo o equipararlo al delito de violación; vi) aumentar las penas previstas para los delitos de carácter sexual; vi) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas, y vii) con relación al delito de feminicidio se sugiere: agregar en el tipo penal los supuestos de que haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza, y que existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima, asimismo, se sugiere establecer que en caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio calificado.

Asimismo, se propone impulsar la armonización legislativa a los estándares jurídicos constitucionales y convencionales de: la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el estado de Oaxaca; Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca.

### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento la presentación de las iniciativas de reformas a los códigos Civil y Penal, Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el estado de Oaxaca; Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca; así como la publicación del reglamento de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el estado de Oaxaca.

### **IX. Novena conclusión**

Durante la visita *in situ*, el grupo de trabajo pudo observar que casi ninguna instancia realizaba acciones para promover los derechos humanos de las mujeres, particularmente respecto al derecho de acceso a una vida libre de violencia. Dicha situación resulta especialmente preocupante en relación con los casos de violencia extrema

que atentan contra el derecho a la vida, así como contra el derecho a la libertad sexual y al desarrollo psicosexual de las mujeres en la entidad, o delitos como la trata de personas.

**En consecuencia, se propone:**

Diseñar e implementar una campaña con enfoque intercultural, a nivel estatal con impacto municipal y comunitario, para difundir el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, la trata de personas y la situación de la violencia feminicida en la entidad. Dicha campaña deberá brindar información de los servicios disponibles para atender los casos de violencia contra las mujeres, la ruta de atención con tiempos aproximados de atención y los derechos humanos de las mujeres.

**Indicador de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de la campaña, que defina con claridad la población objetivo, la duración, la cobertura, el plan de medios de difusión, los contenidos para cada institución involucrada, las fases y la metodología de evaluación para el seguimiento de la implementación, y el impacto de la campaña<sup>123</sup>, con acompañamiento de expertas en la materia; ii) la evidencia de su difusión, y iii) la medición y evaluación del impacto de la misma.

**X. Décima conclusión**

El grupo de trabajo detectó que las y los servidores públicos que laboran en las instancias de atención, procuración e impartición de justicia a las mujeres víctimas de violencia, carecen de conocimientos suficientes y especializados para realizar su labor de la forma adecuada. Asimismo, se identificó que se realizan valoraciones estereotipadas y con prejuicios. Si bien el grupo reconoce que el estado reportó diversas acciones en materia de capacitación, de las entrevistas realizadas se percibió que éstas no han tenido el impacto deseado, ni cuentan con mecanismos de seguimiento y evaluación de su alcance.

**En consecuencia, se propone:**

Fortalecer los procesos de capacitación y profesionalización del personal mediante el apoyo de instituciones y personas especializadas en violencia de género y derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, la capacitación debe ser de carácter permanente y obligatoria para las servidoras y los servidores públicos encargados de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Los programas de capacitación deberán tener un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, y estar orientados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Asimismo, deberán incluir los estándares internacionales en materia de debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia contra las mujeres y feminicidios, atención integral de las mujeres víctimas de violencia y acompañamiento a las víctimas<sup>124</sup>.

Tales programas deberán ser continuos y focalizados considerando las atribuciones de cada dependencia y las funciones que se ejercen por el personal. Igualmente, tienen que contar con un enfoque práctico.

Finalmente, deberán diseñarse mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados de las capacitaciones en el quehacer institucional de las y los servidores públicos, como podrían ser mecanismos de evaluación del desempeño de las servidoras y servidores públicos que laboran en las instancias de atención, procuración e impartición de justicia a las mujeres víctimas de violencia, con la finalidad de garantizar que el personal en estas áreas sea el idóneo.

<sup>123</sup> Se sugiere contar con un sondeo previo entre la población sobre el conocimiento de tipos y modalidades de violencia, y el reconocimiento de la violencia de género contra las mujeres en su comunidad, para contar con elementos que permitan comparar si la población, al final de la implementación de la campaña de difusión, cuenta con más información o se encuentra más sensibilizada que ahora.

<sup>124</sup> Contenidos en instrumentos internacionales, las observaciones y recomendaciones de los órganos del Sistema Universal, los informes y opiniones de los procedimientos especiales del mismo sistema, además de los informes temáticos y los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas, resoluciones de medidas provisionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sean relevantes para el tema de violencia contra las mujeres.

## **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de los programas; ii) la implementación de los programas; iii) la evaluación del impacto de las capacitaciones impartidas a las y los servidores públicos sobre los conocimientos adquiridos, y iv) la generación de datos que refieran al número de cursos o talleres tomados por autoridades al año (distinguiendo por tipos de funcionarias y funcionarios).

## **X. Décima primera conclusión**

El estado de Oaxaca remitió al grupo de trabajo los últimos dos Programas Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Sin embargo, mientras el primero reportó un grado de avance mínimo, el segundo no es claro ni integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los tipos y modalidades previstos por las leyes de la materia.

En específico, el grupo observa que entre otras, debe incluir como línea de acción la definición de perfiles del personal que está involucrado en las distintas instancias implicadas en la prevención, atención y sanción; la obligación de generar campañas estratégicas de comunicación social, con enfoque intercultural, que llegue a las distintas comunidades que integran la población oaxaqueña; así como las distintas obligaciones identificadas a lo largo de este documento.

### **En consecuencia, se propone:**

Revisar, publicar y difundir, en medios oficiales y de otra índole, el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) revisión por expertas en la materia y publicación en el periódico oficial del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y ii) difundir dicho Programa en el sitio de internet de la SMO, en otros sitios electrónicos del gobierno estatal y con extractos en lenguas indígenas y su visibilización en las comunidades.

\*\*\*

El presente informe fue elaborado y aprobado unánimemente por: Edna Teresa Guzmán García, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; José Luis Peña Colin, del Instituto Nacional de las Mujeres; Bertha Liliana Onofre González, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; María Teresa Feria Aranda, de la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña; Claudia Domínguez Hernández, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; Noemí Domínguez Gaspar, de la Universidad Autónoma Metropolitana; Mónica Miguel Bautista, de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> La integrante del grupo de trabajo, Erika Lili Díaz Cruz de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, no estuvo presente en la sesión de aprobación del informe pero remitió sus comentarios mismos que fueron incluidos en el presente documento.

## ANEXO METODOLÓGICO

El grupo de trabajo conformado con motivo de la solicitud de AVGM, estableció una metodología general para el cumplimiento de sus funciones. Dicha metodología se estructura a partir de los siguientes elementos:

### 1. Presupuestos

a. El grupo de trabajo es un mecanismo de creación estatal y de conformación mixta que, mediante el cumplimiento de sus funciones, contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres, siendo dicha garantía el fundamento central de todas sus actuaciones.

b. El grupo de trabajo tiene por objeto realizar una investigación con miras a identificar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida, en un territorio determinado. La investigación es de naturaleza administrativa, no litigiosa ni jurisdiccional, por lo que las actuaciones y probanzas llevadas a cabo por el grupo no están sujetas a las mismas formalidades que otro tipo de actuaciones. Esta facultad investigadora se desprende de lo establecido en los artículos 36 y 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El carácter mismo de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violación a los derechos humanos de las mujeres, que pueden constituir violencia feminicida y/o agravio comparado. En este sentido, el grupo no cuenta con facultades ministeriales, ni jurisdiccionales que le permitan realizar una determinación definitiva sobre la configuración de feminicidios u otros delitos que atentan contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en los casos concretos.

c. El grupo de trabajo no decide exclusivamente en Derecho. La equidad, la buena fe y la justicia en sentido material, son parámetros sobresalientes e ineludibles que deben delimitar el alcance del mandato del grupo de trabajo. La legalidad de las actuaciones del grupo de trabajo se enmarca en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva constitucional y convencional. En este sentido, el grupo de trabajo está obligado a implementar una perspectiva de derechos humanos y de género en el cumplimiento de sus funciones.

d. La investigación realizada por el grupo de trabajo debe tener como punto de partida los hechos, las situaciones y el contexto descritos en la solicitud de declaratoria de AVGM.

e. El grupo de trabajo presumirá la veracidad de los hechos planteados en la solicitud, los cuales sólo podrán desvirtuarse a partir de la investigación realizada.

f. El grupo de trabajo debe allegarse de toda la información necesaria para conocer el contexto de violencia contra las mujeres que, en su caso, exista en la entidad federativa de la que se trate. Para tales efectos, el grupo de trabajo debe realizar su investigación de acuerdo a los criterios establecidos en el apartado número tres de la presente sección.

### 2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM

De manera general, las etapas del proceso de estudio y análisis que realiza el grupo de trabajo pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Instalación formal del grupo de trabajo

b. Definición de objetivos y métodos de trabajo, que deben hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de resultados concretos

c. Análisis de la solicitud

En esta etapa se debe revisar integralmente la solicitud a fin de identificar y definir lo siguiente:

- i. El alcance de la solicitud, con la finalidad de determinar si ésta se refiere a hechos o situaciones que impliquen violencia feminicida y/o agravio comparado;
- ii. El contexto descrito en la solicitud, y
- iii. Los casos concretos expuestos en la solicitud.

**d. Análisis *ex officio* de la procedencia de medidas provisionales**

Desde su primera reunión, el grupo de trabajo debe analizar si, a partir de los hechos de los que tiene conocimiento y en cualquier fase de la investigación, considera que se reúnen las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas provisionales de seguridad y de justicia necesarias para evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

Sin perjuicio de la decisión del grupo de trabajo sobre la procedencia de solicitar medidas provisionales durante su primera reunión, éste podrá solicitar su implementación en cualquier momento durante el desarrollo de la investigación.

**e. Investigación del grupo de trabajo**

El grupo de trabajo realiza una investigación documental y de campo a fin de identificar si en el territorio señalado por la solicitud existe un contexto de violencia que se traduce en la comisión de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, respecto de los cuales existe impunidad o permisibilidad social, y/o un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

**f. Proceso de adjudicación**

Esta etapa consiste esencialmente en analizar los hechos y el contexto descritos en la solicitud junto a al resto de la información que el grupo de trabajo haya obtenido durante su investigación, a partir de las obligaciones generales del Estado establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM). Es decir, el grupo analiza si las autoridades del estado del que se trate cumplen con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, que incluye la de prevención, investigación, sanción y reparación.

En el marco de dicho análisis, el grupo de trabajo debe partir especialmente de la obligación específica de la entidad federativa de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante la instrumentación de medidas adecuadas de prevención, atención, sanción y erradicación de la misma, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Acceso.

En este sentido, el grupo debe analizar, en su caso, las causas y consecuencias de la violencia feminicida y la respuesta brindada por parte de las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia a las mujeres víctimas de violencia. A partir de lo anterior, el grupo debe establecer sus conclusiones y propuestas específicas.

**g. Elaboración de conclusiones y propuestas específicas para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado**

El grupo de trabajo debe elaborar sus conclusiones con base en el contexto identificado durante el proceso de investigación y en las violaciones a los derechos humanos de las mujeres determinadas en el marco del proceso de adjudicación.

Asimismo, el grupo de trabajo debe emitir propuestas de las acciones concretas que deberá realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad con los artículos 1o. de la CPEUM y 26 de la Ley General de Acceso, así como con las disposiciones que en la materia establece la Ley General de Víctimas y el derecho internacional de los derechos humanos.

Es decir, a partir de las conclusiones formuladas en su informe, el grupo de trabajo debe establecer las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

Las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia deben considerar expresamente el contexto particular del territorio del que se trate, y los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que en él se ejercen, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso y en el derecho internacional de los derechos humanos. Las acciones propuestas deben tomar en cuenta el reparto de competencias establecido en la CPEUM y en la legislación local.

#### **h. Integración del informe**

El informe elaborado por el grupo de trabajo debe contener: (i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; (ii) la metodología utilizada; (iii) el análisis de la situación e interpretación de la información obtenida, y (iv) las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El contexto debe considerar los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso. Para tales efectos, el grupo de trabajo podrá utilizar diferentes mecanismos de investigación para identificar y delimitar el posible contexto de violencia que viven las mujeres en la entidad federativa.

### **3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo**

La interpretación de la información que el grupo de trabajo obtenga durante su investigación, se rige por los principios de dignidad humana de las mujeres, igualdad jurídica y de trato, no discriminación, libertad de las mujeres, pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, buena fe e interpretación conforme. Asimismo, el grupo debe realizar su investigación con base en las reglas de la debida diligencia y el debido proceso legal, respetando el acceso efectivo a la justicia.

A fin de respetar el debido proceso legal, el grupo de trabajo debe mantener al solicitante al tanto de las acciones realizadas en el marco de la investigación. Igualmente, debe tomar en cuenta las observaciones que el solicitante pudiera llegar a tener respecto al desarrollo de la investigación.

El grupo de trabajo debe identificar y definir qué tipo de información fáctica y contextual será de mayor relevancia para el propósito subsiguiente de analizar los hechos y situaciones sometidas a su conocimiento en la solicitud. En este sentido, durante el proceso de investigación el grupo de trabajo puede allegarse de información derivada de las siguientes fuentes y métodos de investigación, considerando los criterios que a continuación se exponen.

#### **a. Estudio de la solicitud inicial**

El grupo de trabajo debe tomar en consideración, en todo momento, el alcance de la solicitud de declaratoria de AVGM.

En este sentido, la fase inicial de investigación consiste en el estudio de la solicitud e identificación del contexto y los hechos descritos en la misma. Es decir, durante su investigación, el grupo debe tomar en cuenta, al menos, el periodo señalado en la solicitud, el territorio determinado en el que se indica que existe un contexto de violencia y sus características, los tipos y modalidades de violencia descritos, las características específicas de los actos de violencia cometidos en el territorio, la respuesta institucional al contexto de violencia, y las características de las víctimas y de sus victimarios (edad, sexo, condición social, origen étnico, grado de escolaridad, ocupación, etcétera).

El grupo de trabajo puede requerir el apoyo del solicitante a fin de ampliar o aclarar la información contenida en la solicitud, o responder a las preguntas particulares de las personas integrantes del grupo, según avance la investigación. La información adicional que, en su caso, llegara a proporcionar el solicitante debe ser

considerada como resultado de la investigación sin que constituya, en ningún sentido, ampliación del alcance de la solicitud.

#### **b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa**

El grupo de trabajo debe solicitar al gobierno de la entidad federativa que provea toda la información que considere necesaria para analizar el contexto descrito en la solicitud inicial.

En este sentido, se debe requerir a la entidad federativa, como mínimo, información específica sobre los casos de feminicidio ocurridos en el periodo señalado por la solicitud, incluyendo: i) el número de casos dividido por año de ocurrencia, edad, estado civil, ocupación, lugar de origen y causa de muerte de la víctima, así como el municipio donde se registró el homicidio; ii) el estado procesal que guardan estos casos; iii) el tipo penal bajo el cual fueron investigados; iv) el número de casos que fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio; v) el número de casos en los que no se identificó a la víctima; vi) el número de casos en los que no se identificó al victimario; vii) el número de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco entre la víctima y el victimario; ix) el número de casos en los que el victimario era conocido de la víctima; x) el número de casos en los que el victimario fue un agente del Estado; xi) el número de casos en los que hubo consignación; xii) el número de casos concluidos y el motivo de su conclusión; xiii) el número de casos concluidos con sentencia condenatoria; xiv) el tipo de acompañamiento que se dio a los familiares de las víctimas; xv) la reparación otorgada en cada uno de los casos, y xvi) la aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género.

Asimismo, el grupo de trabajo debe solicitar información al gobierno de la entidad federativa sobre los distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que tienen lugar en su territorio, especialmente, la relacionada con los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquella relativa al contexto específico de las mujeres en la entidad a la que hace referencia la solicitud.

Por otra parte, se debe solicitar información relacionada con las medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas adoptadas por el estado con relación al contexto descrito en la solicitud, incluyendo información sobre: i) la legislación penal, civil y administrativa destinada a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; ii) los programas de tratamiento para personas agresoras o perpetradoras de actos de violencia; iii) los programas de capacitación en materia de género, derechos humanos de las mujeres y violencia contra las mujeres para funcionarias y funcionarios públicos; iv) el gasto público destinado a los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres; v) la existencia de un programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; vi) las campañas de difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; vii) los programas de prevención y atención de violencia contra las mujeres destinados a niños, niñas y adolescentes; viii) los protocolos de investigación con enfoque de género sobre delitos de violencia contra las mujeres o feminicidios; ix) los protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas que instrumenten acciones interinstitucionales de aplicación inmediata; x) las instancias especializadas para recibir las denuncias de violencia contra las mujeres; xi) el sistema de información o banco de datos sobre casos de violencia contra las mujeres; xii) el registro administrativo de órdenes de protección; xiii) las acciones implementadas para la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres, y xiv) la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia.

El grupo de trabajo puede enviar posteriores solicitudes al gobierno de la entidad federativa, según avance la investigación, ya sea para solicitar nueva información o para que aclare o amplíe la que haya sido previamente proporcionada.

Adicionalmente, la entidad federativa puede proporcionar al grupo de trabajo toda aquella información que considere pertinente, siempre y cuando lo haga durante el proceso de investigación, antes de que el grupo inicie el proceso de adjudicación.

### c. Realización de visitas *in situ*

El grupo de trabajo debe realizar visitas a la entidad federativa a fin de efectuar una investigación de campo, por ejemplo, mediante la revisión de expedientes o archivos oficiales y la realización de entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, víctimas, sus familiares y autoridades encargadas de la atención, procuración e impartición de justicia con relación a los actos de violencia contra las mujeres en el estado.

Las entrevistas y demás actividades de campo tienen como finalidad corroborar y ampliar la información proporcionada tanto por el solicitante como por el gobierno del estado del que se trate. A partir de las acciones realizadas, se debe llevar a cabo un análisis comparativo de las respuestas obtenidas, intentando identificar los elementos comunes a todas ellas.

Para el caso específico de la realización de entrevistas, el grupo de trabajo debe actuar en función de los siguientes criterios metodológicos:

#### i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

El grupo de trabajo debe investigar *motu proprio* cuáles son las organizaciones de la sociedad civil, representativas en la entidad federativa, relacionadas con temas relativos a los derechos humanos de las mujeres, así como con la prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra que, por su experticia, podrán contribuir a la investigación.

Asimismo, el grupo debe invitar al solicitante a que sugieran a las organizaciones de la sociedad civil respecto de las que considere que el grupo de trabajo deba reunirse para allegarse de información adicional en torno a su solicitud.

Del mismo modo, el grupo de trabajo debe entrevistar a las solicitante, en su calidad de organización de la sociedad civil. La información obtenida durante las entrevistas se considera como resultado de la investigación efectuada, sin que constituya, en ningún sentido, ampliación de la solicitud.

Una vez identificadas las organizaciones de la sociedad civil a entrevistar, el grupo de trabajo debe elaborar un cuestionario con preguntas detonantes para ser utilizado durante todas las entrevistas. Las preguntas deben ser generales con la finalidad de no limitar ni influir en las respuestas.

La entrevista debe ser realizada por una sola persona integrante del grupo, en presencia del resto de las y los integrantes, quienes únicamente escuchan a la persona entrevistada y, en su caso, sugieren preguntas adicionales por escrito a la persona encargada de dirigir la entrevista.

Antes de comenzar se debe explicar a la persona a entrevistar el objetivo de la entrevista, la dinámica de la misma y el mandato del grupo de trabajo. Es necesario consultar a las personas que participen en las entrevistas si desean que el nombre de la organización a la que representan aparezca en el informe del grupo de trabajo. En caso de no otorgar su autorización, el grupo debe guardar la confidencialidad de sus datos.

La entrevista debe buscar la identificación de las causas, tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres y sus consecuencias en la entidad federativa, así como la eficacia de las medidas destinadas a su prevención, atención, sanción y erradicación. De igual forma, debe obtener información sobre el contexto específico en el que ocurre la violencia de género en la entidad y la situación de los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Una vez que se haya concluido con las preguntas previstas y las sugeridas por el grupo durante el desarrollo de la entrevista, debe otorgarse a la persona entrevistada la oportunidad de agregar la información que considere pertinente.

#### ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil.

De manera complementaria a las entrevistas realizadas a representantes de organizaciones de la sociedad civil, el grupo de trabajo debe entregar un instrumento de levantamiento de información adicional, a fin de que las organizaciones puedan proporcionar por escrito datos específicos, materiales, estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información relevante con la que cuenten.

Se puede sugerir a las organizaciones entrevistadas que, de considerarlo pertinente, compartan el instrumento de levantamiento de información con otras organizaciones con las que trabajen y/o creen importante que sean involucradas en el proceso de investigación.

- iii. Visitas a autoridades encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y de procuración de justicia

A partir de la información contenida en la solicitud y en el informe proporcionado por el gobierno del estado del que se trate, el grupo de trabajo debe identificar los municipios o zonas con mayores niveles de violencia contra las mujeres y a partir de ellos, determinar las instancias a visitar.

En cada uno de los municipios o zonas seleccionadas, se debe visitar, como mínimo, a las instancias encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y a aquéllas que por sus funciones funjan como primer contacto de las víctimas, incluyendo instituciones del sector salud, los sistemas para el desarrollo integral de la familia, policía municipal, mecanismos para el adelanto de las mujeres y centros de justicia para las mujeres, así como todas aquellas instancias que brinden atención o apoyo a las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, se debe acudir a las instancias encargadas de la procuración de justicia, particularmente a las directamente relacionadas con la investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres.

Una vez identificadas las instancias a visitar en cada uno de los municipios o zonas determinadas, el grupo de trabajo debe elaborar un instrumento para entrevistar al personal de cada una de las instituciones. Los cuestionarios deben tener en consideración las funciones particulares de cada instancia y su objetivo general debe ser identificar la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia y la capacidad, sensibilidad y conocimientos en materia de derechos humanos por parte de las autoridades para responder ante estos casos.

A fin de obtener información veraz durante las visitas realizadas, no se debe dar aviso previo a las instancias a visitar. Adicionalmente, es necesario guardar la confidencialidad de los datos de las personas entrevistadas y explicarles cómo se utilizará la información que proporcionen.

Durante las visitas a las instituciones correspondientes, se debe solicitar un recorrido por las instalaciones, con la finalidad de conocer la situación de las mismas, y a su vez entrevistar a las diferentes personas que brindan la atención a las mujeres víctimas de violencia. Es decir, se debe solicitar que se explique: (i) cuál es la ruta de atención o el procedimiento para atender a las mujeres víctimas de violencia; (ii) la aplicación o conocimiento de protocolos; (iii) el conocimiento en la incorporación de la perspectiva de género; (iv) los tiempos de atención y, en general, (v) las evidencias de que a las mujeres víctimas se les atiende con calidad, calidez y diligencia.

También se debe observar, entre otros, si existen en las áreas públicas de las instalaciones: (i) carteles con orientación para la atención de la violencia contra las mujeres; (ii) señalamientos con los derechos de las víctimas; (iii) buzón o número telefónico para quejas, sugerencias y/o recomendaciones, e (iv) identificación del personal según el horario.

El objetivo de las entrevistas realizadas al personal de las distintas instituciones es identificar, entre otras cosas: (i) el número de personal con el que cuentan en relación con la demanda de servicios; (ii) el tipo de servicio que se brinda a las víctimas; (iii) la infraestructura material con la que cuentan; (iv) los horarios de atención; (v) la capacitación del personal y el impacto de la misma en las actividades propias de su labor; (vi) la sensibilidad en materia de género por parte del personal; (vii) el conocimiento de los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; (viii) la institucionalización de la perspectiva de género; (ix) la coordinación con otras instancias para la adecuada canalización de las víctimas y sus familiares; (x) la existencia de rutas claras para la atención de víctimas o protocolos de actuación; (xi) la existencia de registros o bases de

datos de los casos atendidos y de quejas presentadas por las usuarias; (xii) la emisión, implementación, registro y seguimiento de medidas de protección, y (xiii) la existencia de métodos de evaluación del riesgo.

Durante las entrevistas, se pueden plantear a las servidoras y servidores públicos casos hipotéticos de diversos tipos de violencia contra las mujeres directamente relacionados con su labor, a fin de identificar si existe claridad en cuanto a la atención que se debe brindar, las instancias que resultan competentes para atender a las víctimas, así como si reproducen estereotipos de género.

En cuanto a las autoridades encargadas de la procuración de justicia, se debe preguntar de manera específica, como mínimo: (i) las hipótesis que configuran el delito de feminicidio y cómo investigar y acreditarlas; (ii) la implementación de protocolos para la investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres; (iii) la implementación de protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas; (iv) la implementación de órdenes y medidas de protección; (v) la existencia de bases de datos de evidencias de ADN y, (vi) los procesos de cadena de custodia. Asimismo, se puede solicitar revisar expedientes de casos relacionados con feminicidios y homicidios dolosos de mujeres.

#### **d. Análisis de la documentación realizada por los medios de comunicación**

El grupo de trabajo puede revisar diferentes medios de comunicación para identificar y sistematizar la información relevante para su investigación, respecto de la solicitud de declaratoria de AVGM.

El objetivo es documentar el contexto de la entidad federativa de que se trate, a través de la identificación de: (i) la situación de los derechos humanos de las mujeres en general; (ii) la situación o incidencia de la violencia contra las mujeres en la entidad federativa de que se trate; (iii) los planteamientos públicos de autoridades respecto de los temas anteriores; (iv) los planteamientos públicos de líderes sociales, políticos o religiosos respecto de la situación de violencia contra las mujeres; (v) la respuesta y actitud social ante las violaciones a los derechos humanos de las mujeres; (vi) la información relacionada con casos concretos sobre violencia contra las mujeres y, (vii) cualquier otra información que se considere relevante relacionada con la vigencia y garantía efectiva de los derechos humanos en el estado de que se trate.

Para efectos de la documentación referida con anterioridad, se pueden consultar periódicos impresos de circulación nacional o local, periódicos digitales, revistas impresas de circulación nacional o local, revistas digitales, noticias difundidas por emisoras de radio o televisión nacionales y locales que cuenten con soporte grabado, redes sociales, blogs de periodistas, líderes sociales, religiosos o políticos y cualquier fuente de información impresa o digital utilizada por comunicadores sociales que pueda ser relevante a juicio del grupo de trabajo.

#### **e. Estudio de la información documentada por instituciones académicas y de investigación y/o por personas especialistas**

El grupo de trabajo puede considerar y analizar las diferentes investigaciones realizadas por instituciones académicas y de investigación, locales o nacionales, y/o por personas especialistas, relacionadas con la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres en la entidad federativa.

El objetivo de la consulta de estudios e investigaciones sobre la situación de violencia en el territorio determinado por la solicitud es profundizar en las causas, orígenes y factores que propician y reproducen el fenómeno de violencia en contra de las mujeres en el estado del que se trate, así como las circunstancias y el contexto particular en el que se desarrolla dicho fenómeno.

#### **f. Análisis de la información documentada por los organismos autónomos de derechos humanos y por organismos internacionales**

El grupo de trabajo puede analizar las recomendaciones en materia de violencia contra las mujeres emitidas por el organismo público autónomo de derechos humanos de la entidad federativa, o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de dicha entidad.

El grupo de trabajo puede incorporar a su investigación cualquier otro tipo de documento relativo a la violencia contra las mujeres que haya sido emitido por las instituciones señaladas anteriormente.

Cualquier información que provenga de un organismo internacional de derechos humanos relacionada con el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres en el territorio de que se trata, puede ser utilizada por el grupo de trabajo para analizar casos concretos de violaciones a derechos humanos y/o el contexto descrito en la solicitud.

#### **g. Investigación basada en fuentes de información oficial**

De conformidad con el artículo 36 Bis, fracción I del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo puede solicitar a las autoridades federales, locales y municipales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

Asimismo, el grupo puede recopilar y analizar la información estadística de fuentes oficiales tales como los bancos estatales de información sobre casos de violencia contra las mujeres; las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; el Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia de la Secretaría de Salud; los Censos Nacionales de Procuración de Justicia; los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia de la entidad federativa de que se trate, entre otros.

#### **h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación**

El grupo de trabajo, como ya se mencionó, puede solicitar la colaboración de las personas físicas o morales que cuenten con conocimientos técnicos o científicos suficientes para fortalecer el estudio y análisis del contexto de violencia en la entidad federativa y la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Dichas personas pueden brindar su apoyo en aquellos casos en los que su experticia sea necesaria para la investigación especializada en algún área de estudio. Lo anterior, siempre y cuando, la investigación sea indispensable para comprender el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad federativa.

El grupo de trabajo puede tomar en cuenta la información que proporcionen dichas personas para la integración de su informe. Sin embargo, las personas físicas o morales que colaboren en la investigación, no deben ser consideradas integrantes del grupo de trabajo, ni cuenten con voto para la toma de decisiones.

\*\*\*\*

Los mecanismos de investigación anteriores no deben entenderse como un listado cerrado. El grupo de trabajo puede acordar otros mecanismos que considere idóneos para el desarrollo de la investigación.