



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**

20 años

## **Feminicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada**

**Informe presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer, CEDAW**

**17 de julio 2012**

**Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF)**

**Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)**



## Introducción

Ante el crecimiento de la violencia a lo largo del país, aunado a la actual crisis económica, la violencia contra las mujeres se ha incrementado de forma alarmante. A pesar de ello, no se han implementado en el país, tanto a nivel federal como local, las medidas integrales para erradicar la violencia de género. Por el contrario, la omisión generalizada por parte de las autoridades de los distintos niveles de gobierno parecen buscar su invisibilización, lejos de enfrentar y combatir sus causas.

México vive actualmente un contexto de inseguridad y violencia generalizada en el marco de la estrategia de combate a la delincuencia organizada, estrategia que ha estado basada en el uso de la fuerza y la militarización. El empleo de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública ha tenido un impacto directo en el respeto y protección de los derechos humanos y en la propia vigencia del Estado de derecho.

La violencia contra las mujeres en México se genera en un contexto de impunidad basado en un sistema patriarcal, de desigualdad y exclusión social, el cual se ha visto agravado por la presencia militar en un contexto donde el Estado de Derecho es sumamente débil. Ciertamente el Estado, tanto a nivel federal como en algunas entidades locales, ha realizado acciones tendientes a atender la violencia contra las mujeres, sin embargo la falta de coordinación interinstitucional y las lagunas normativas no han permitido su correcta implementación.

A partir del 2005, en el ámbito legislativo surgió una nueva etapa del reconocimiento de la violencia contra la mujer, con una nueva generación de leyes que corregían las deficiencias en la aplicación de la normatividad anterior sobre violencia familiar. Esta nueva generación de leyes amplió el horizonte de protección, por primera vez, al espacio público. Asimismo, estas leyes reconocieron otros ámbitos y formas de violencia contra las mujeres, como el feminicidio, la trata de personas, el incesto, la violencia doméstica y los crímenes de honor, entre otras.

México estableció formalmente un marco legal sobre los derechos de las mujeres desde el año 2007, en particular, para garantizar el derecho a una vida libre de violencia y discriminación de las mujeres mediante la aprobación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), la cual, entre otras, buscaba enfrentar la grave situación de violencia en contra de las mujeres en México, expresada en su forma extrema del feminicidio.

Dicha Ley define al feminicidio como los asesinatos de mujeres que resultan de la violencia ejercida contra ellas en razón de su condición de género. Es decir, se trata de asesinatos violentos de mujeres guiados por la misoginia, la discriminación y el odio hacia este género, donde familiares o desconocidos realizan actos de extrema brutalidad sobre los cuerpos de las víctimas, en un contexto de permisividad por parte del Estado, quien, por acción u omisión, no cumple con su responsabilidad de garantizar la vida y la seguridad de las mujeres.

Sin embargo, a más de cinco años de que la LGAMVLV entró en vigor, actualmente la implementación de ésta ley y la activación de los mecanismos de protección que contempla no garantizan la protección de la vida y la integridad de las mujeres en México. Así, lejos de combatir



las causas que originan la violencia feminicida, en los últimos años los índices de feminicidios han aumentado alarmantemente y poco se ha hecho desde el Estado para por un lado evitar que se cometan tales crímenes y, por el otro, que se investiguen y sancionen de manera diligente.

Cabe señalar que, al respecto, el Estado mexicano es totalmente omiso frente a esta grave situación en sus informes periódicos séptimo y octavo presentados ante este Comité. Así, en relación al tema de violencia feminicida e institucional, el Estado únicamente da cuenta de la incorporación de ambos conceptos en la LGAMVLV, así como la incorporación a algunas Secretarías de Estado de un supuesto enfoque de género en sus labores. Sin embargo, el Estado no da cuenta del incremento sostenido de la violencia feminicida a lo largo del país ni de las fallas institucionales para garantizar la protección de las mujeres frente a la violencia en su contra por su condición de género.

Por ello, desarrollamos a continuación las problemáticas que actualmente enfrenta México frente al aumento de la violencia feminicida a lo largo del país, así como la falta de garantías institucionales para su prevención, atención, sanción y erradicación. Asimismo, incluimos una serie de recomendaciones que esperamos el Comité tome en consideración para emitir las Observaciones Finales con relación a los informes presentados por México.

### **Femicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada**

Un estudio publicado recientemente reveló que México ocupa el lugar 16 en la incidencia de homicidios contra mujeres en el plano mundial. Según el informe sobre Femicidio en México elaborado por ONU Mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Colegio de México, los casos de feminicidio en el país han registrado un aumento sostenido desde al año 2007, año que había registrado el menor número de feminicidios desde 1985, pero que para el año 2009 ya había rebasado la cifra de 1985 por cerca del 25%.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ONU Mujeres. “Femicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009”. ONU Mujeres, INMujeres, Cámara de Diputados y COLMEX. México DF. Pp 33



Al respecto, este Comité expresó a México su preocupación por la persistencia de la violencia generalizada y sistemática contra las mujeres, la cual, tal como se señala en las Observaciones Finales al sexto informe emitidas en 2006, ésta llega a desembocar en homicidios y desapariciones.<sup>2</sup> No obstante, en los subsecuentes seis años posteriores al último informe emitido por el Comité, los índices de femicidio en México continúan aumentando y, tal como queda demostrado en el informe séptimo y octavo presentado por el Estado, poco se ha hecho para atender esta problemática.

Es importante destacar además el informe especial elaborado por este Comité bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la abducción, violación y asesinato de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, el cual incluye un gran número de recomendaciones encaminadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar el femicidio y las desapariciones de mujeres en esa entidad, las cuales son en gran medida aplicables a las distintas entidades del país.

De acuerdo a cifras recopiladas por el Observatorio Nacional Contra el Femicidio, entre 2007 y 2008 se registraron 1,221 asesinatos de mujeres en tan sólo 13 estados de la República (Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Tabasco y Yucatán). El análisis reveló que la violencia feminicida ocurría con mayor frecuencia en contra de mujeres de 21 a 40 años de edad (43% de los casos registrados) y en menor medida en contra de niñas y jóvenes menores de 20 años (23%). En estos años, 26% de

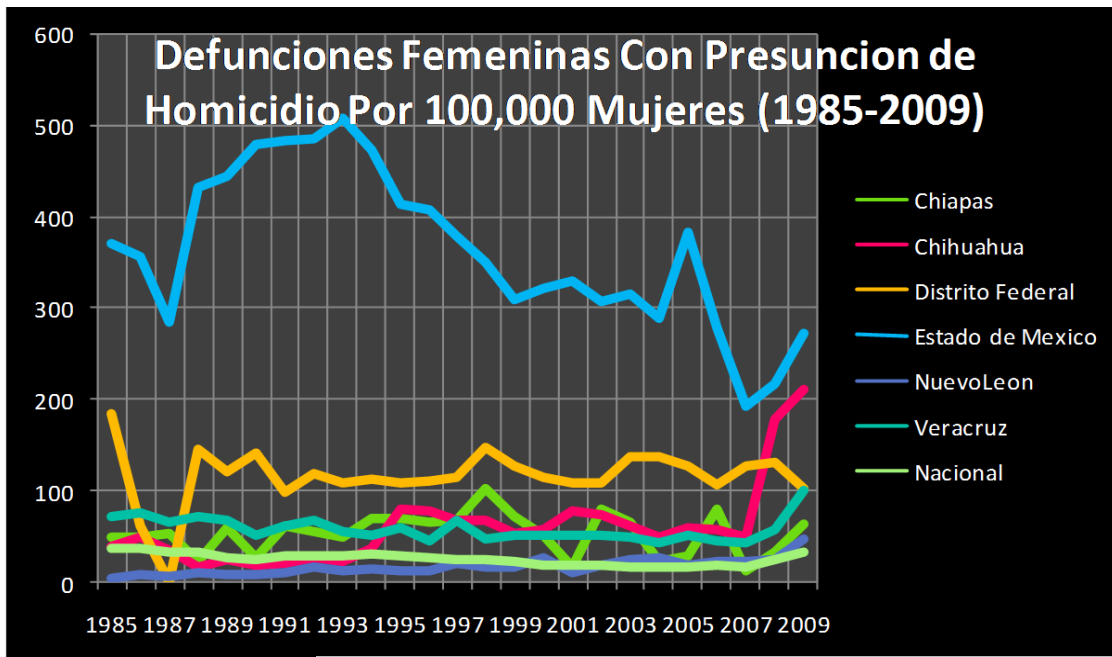
<sup>2</sup> CEDAW. "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer", Observaciones Finales, Agosto 2006. Párr. 14. Clave A/57/38



COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.  
20 años

los asesinatos se cometieron con arma de fuego, mientras que 43% de las mujeres perdió la vida como consecuencia de actos que implicaron el uso excesivo de la fuerza.<sup>3</sup>

A partir del 2008, los índices de violencia contra las mujeres registraron un incremento sostenido, tal como se muestra en la gráfica anterior. Datos recopilados por el Observatorio Nacional Contra el Femicidio muestran que entre enero de 2010 y junio de 2011, tan sólo en ocho entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas) las Procuradurías Estatales de Justicia registraron 1,235 mujeres víctimas de presuntos feminicidios. De éstos, 320 sucedieron en el Estado de México, 169 en Tamaulipas y 168 en Sinaloa.



Fuente: "Femicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009"

Cabe destacar que, según la información recopilada por el Observatorio Nacional Contra el Femicidio, la edad de las mujeres víctimas descendió durante estos años, pues el 41% de las víctimas tenían entre 11 y 30 años de edad, mientras que el 35% tenía de 31 a 50 años. El 44% de las víctimas eran empleadas, estudiantes o comerciantes, mientras que el 24% eran amas de casa. Además de los datos anteriores, es fundamental asentar que el 51% de las víctimas murieron a consecuencia de golpes, quemaduras, traumatismos, asfixia o heridas punzo cortantes, mientras que el 46% de las mujeres murieron a causa de un arma de fuego.

<sup>3</sup> Observatorio Nacional Contra el Femicidio. "Una mirada al Femicidio 2009-2010", disponible en <http://observatorionacionaldefemicidio.com/Informe%202009-2010.pdf>



En México se vive además un patrón de impunidad sistémica, reflejo de la falta de acceso a la justicia. Frecuentemente las víctimas, al intentar acceder al sistema de justicia, son maltratadas y discriminadas. México carece de una política integral institucionalizada que garantice el acceso a la justicia para las mujeres, presentando fallas a lo largo de todas las etapas del proceso penal. En la etapa de investigación, las mujeres se enfrentan con retrasos injustificados, falta de realización de pruebas periciales clave para la investigación e intromisiones injustificadas en su vida privada, así como la culpabilización y descalificación por parte de las autoridades.<sup>4</sup>

Distintos mecanismos internacionales de derechos humanos han emitido diversas recomendaciones a México en la materia, en particular frente al acceso a la justicia para víctimas del feminicidio. Al respecto, en las Observaciones Finales de este Comité con motivo del sexto informe periódico de México, se instó al Estado a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables.<sup>5</sup>

No obstante, una gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres continúan sin ser formalmente investigados, juzgados y sancionados por el sistema de administración y procuración de justicia, tanto a nivel federal como estatal. Ello responde, entre otras cosas, a la ausencia de cuerpos especializados que integren y realicen con eficacia y transparencia las investigaciones y averiguaciones previas, así como la ausencia y desconocimiento de protocolos de investigación especializados para casos de feminicidio y el predominio de una cultura patriarcal en los impartidores de justicia que estigmatizan a las víctimas mediante la recurrente descalificación de sus declaraciones incluso acusando a las mujeres de haber provocado la violencia de que fueron objeto y que en su caso, denunciaron.

En el juzgamiento y sanción de los responsables, las mujeres enfrentan en muchas ocasiones el sesgo de género por parte de las y los jueces, el cual se manifiesta en las decisiones judiciales que reflejan patrones socioculturales discriminatorios, nociones basadas en la inferioridad de la mujer, el enfoque en su rol reproductivo o en la falta de credibilidad de la víctima. En muchos casos, a pesar de existir un tipo penal claro, se utilizan criterios discriminatorios para establecer penas bajas o atenuantes de la responsabilidad penal, especialmente cuando la víctima tiene una conducta sexual que no se ajusta a los roles y estereotipos de género.<sup>6</sup>

De los casos registrados entre 2010 y 2011 por el Observatorio Nacional Contra el Femicidio, las autoridades informaron que el 60% de los casos se encuentran aún en trámite y tan sólo el 19% ha

---

<sup>4</sup> Andión Ximena, “Entre dos fuegos: La impunidad sistémica de la violencia contra las mujeres en México”, en *Superar la Impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia*. Coord. Mariclaire Acosta. CIDE. Pp 34

<sup>5</sup> CEDAW. “Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer”, Observaciones Finales, Agosto 2006. Párr. 15. Clave A/57/38

<sup>6</sup> Andión Ximena, “Entre dos fuegos: La impunidad sistémica de la violencia contra las mujeres en México”, en *Superar la Impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia*. Coord. Mariclaire Acosta. CIDE. Pp 34



sido consignado por la autoridad competente, a pesar de que en el 34% de los casos se conocen los motivos del asesinato. Es importante destacar que solamente 4% de los casos por feminicidio han sido sentenciados, aunque se desconoce si estas sentencias son condenatorias o absolutorias.

La lucha contra el narcotráfico, la violencia extrema que se vive en el país y el clima generalizado de inseguridad han llevado al Estado mexicano a invisibilizar los asesinatos de mujeres, a pesar de que es evidente el aumento de éste tipo de casos en los últimos años. Asimismo, los casos de desapariciones de mujeres y niñas en este contexto se han visto agravados por las características especiales de México donde el consumo y tránsito de mujeres víctimas de trata es un factor adicional que facilita la violencia contra las mujeres, sobretodo de niñas entre los 10 y 17 años de edad.

La falta de datos estadísticos y sistemas de información confiables impiden la valoración adecuada de la gravedad del problema pues las instituciones no generan los datos e información estadística suficiente. En muchas ocasiones, los datos no están desagregados por sexo ni tipo de delito y no existe información disponible sobre el número de homicidios dolosos, causa de muerte ni sobre el estado que guardan las averiguaciones previas. Es aún más preocupante que en muchos casos la información es generada por las instituciones competentes, pero existe una gran reticencia por parte de las autoridades a proporcionarla, incluso cuando ésta es solicitada mediante recursos de acceso a la información.<sup>7</sup>

Por otro lado, la falta de un registro confiable de víctimas impide conocer la situación en su verdadera magnitud. La LGAMVLV estableció la creación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), con el fin de contar con una base de datos de carácter nacional sobre casos de violencia contra las mujeres. Dos años más tarde, el 16 de abril de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo mediante el cual la Secretaría de Seguridad Pública estableció los lineamientos de funcionamiento y operación del BANAVIM, y en el año 2010 la Cámara de Diputados asignó 15.3 millones de pesos para su ejecución. No obstante, la sistematización de los datos y estadísticas aún no ha sido posible pues, a decir de la propia Secretaría de Seguridad Pública, la mayoría de los estados de la República no están proporcionando la información sobre los casos de violencia contra las mujeres sucedidos en sus territorios.

Recientemente, el Congreso Federal aprobó también la Ley del Registro Nacional de Niños, Adolescentes y Adultos Desaparecidos, la cual crea una base de datos para facilitar la búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, al día de hoy, el Estado no cuenta con un diagnóstico único, confiable y objetivo sobre la situación de la desaparición de mujeres en el país.

### **La falta de implementación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia: Emisión de la Alerta de Violencia de Género y Aplicación de las Órdenes de Protección**

---

<sup>7</sup> Andión Ximena, “Entre dos fuegos: La impunidad sistémica de la violencia contra las mujeres en México”, en *Superar la Impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia*. Coord. Mariclaire Acosta. CIDE. Pp 16



Siguiendo la tendencia y el marco normativo internacional para garantizar el derecho a una vida libre de violencia y discriminación de las mujeres, en 2007 se publicó en México la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). La Ley contempla dos mecanismos de protección para hacer frente a la violencia contra las mujeres, particularmente la violencia feminicida.

El objetivo de ésta Ley es establecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La Ley ordena a los diferentes niveles de gobierno a tipificar adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y actuar con la debida diligencia en la prevención, sanción y enjuiciamiento de los responsables, así como en brindar una reparación adecuada a las víctimas de conformidad con los tratados internacionales ratificados por México. De igual manera, establece el deber del Estado de garantizar la seguridad e integridad de las víctimas mediante el otorgamiento de órdenes de protección y la intervención policial y judicial inmediatas, en casos de violencia familiar y/o de violación.

Las órdenes de protección,<sup>8</sup> contempladas en los artículos 27 a 32 de la Ley, son definidas como los actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, las cuales son fundamentalmente precautorias y cautelares. Las órdenes de protección y alejamiento tienen su fundamento en el supuesto de que la mujer denunciante está en peligro de sufrir daños inmediatos, razón por la cual debe ser protegida por el Estado, priorizando en todo momento su seguridad.

De acuerdo al análisis realizado por el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, únicamente 26 estados de la república mexicana contemplan los tres tipos de órdenes de protección establecidos en la LGAMVLV, las cuales establecen que pueden ser otorgadas a las mujeres por cualquier tipo de violencia que ponga en riesgo su vida y seguridad, sin embargo la interpretación de los operadores jurídicos reduce la aplicación de estos mecanismos a la violencia doméstica.

En 25 estados los marcos normativos indican que las órdenes de protección deben solicitarse ante la “autoridad competente”, considerándose entre ellas a la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia o los Tribunales Superiores de Justicia, entendiéndose que son las instancias encargadas de brindar seguridad a las víctimas. Sin embargo, esto no implica que las autoridades que conforman los sistemas estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia

---

<sup>8</sup> El artículo 28 de la ley contempla tres tipos de órdenes de protección, las cuales serán personales e intransferibles. El primero de ellos son las órdenes de emergencia, que implican el alejamiento del agresor o una orden de restricción. El segundo tipo son las órdenes preventivas, encaminadas a proteger a la mujer frente a una posibilidad tangible de que el agresor pueda utilizar la violencia en su contra. Ambos tipos de órdenes tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan, según establece la propia Ley. Finalmente, las órdenes de naturaleza civil prevén acciones de restricción temporal cuando la mujer se encuentra en riesgo, mismas que deben ser tramitadas ante los juzgados de lo familiar y, a falta de éstos, en los juzgados civiles.





contra las mujeres estén informadas y coordinadas con la autoridad competente de otorgar la medida de protección con la finalidad de agilizar los procesos para brindar protección a las mujeres.

A pesar de que diversos mecanismos internacionales de derechos humanos han señalado que las ordenes de protección deben de ser emitidas por las autoridades de manera expedita, inmediata y oportuna, en 20 estados las medidas tienen una duración máxima de implementación de 72 horas. Al establecer un periodo de tiempo tan extendido se pone en riesgo la vida de las mujeres que solicitan una orden de protección. Este mecanismo, tal como lo ha planteado ONU-Mujeres,<sup>9</sup> debe permanecer en vigor de forma permanente y se debe garantizar que su término sea únicamente mediante la resolución de un tribunal, basada en pruebas claras que garanticen que la mujer no corre ningún peligro.

Aún cuando los estándares internacionales han establecido que en el momento que una mujer denuncie o solicite protección, basta con su testimonio para que las autoridades emitan una orden de protección urgente o preventiva, en 12 entidades federativas la falta de claridad en el marco normativo deja al operador jurídico interpretar la norma e imponer requisitos a la mujer para que pueda acceder a este mecanismo. Ejemplo de ello son estados como Aguascalientes y Zacatecas, en donde se solicita a la víctima acreditar el tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia, los antecedentes violentos del agresor o el contexto de violencia reiterada, cuando sus marcos normativos establecen que estos elementos serán observados para conocer el estado de riesgo que vive la víctima y emitir la orden de protección adecuada.

Resulta preocupante que, a más de dos años de que las entidades federativas armonizaron su legislación local con la LGAMVLV, actualmente el Estado de México, Puebla y Morelos manifiestan no haber proporcionado ninguna orden de protección, a pesar que de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, estos estados son tres de las diez entidades con altos índices de violencia contra las mujeres en el ámbito privado, e incluso el Estado de México tiene una de las cifras más altas (más del 53%) de violencia doméstica e índices de feminicidios prevenibles.

Según datos oficiales, hasta junio de 2011 únicamente han sido emitidas en los estados de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Hidalgo y Zacatecas 744 ordenes.<sup>10</sup> No obstante, éstas no han cumplido con el objetivo para el cual fueron otorgadas, pues, por ejemplo el estado de Colima señaló haber otorgado dos órdenes de protección, pero éstas fueron previstas para menores de edad (uno de ellos varón), mientras que en el estado de Zacatecas se otorgó una orden de protección a un niño menor de edad por haber sufrido violencia por parte de su madre.

---

<sup>9</sup> ONU Mujeres; Disposiciones relativas a advertencias, Plazos de las órdenes de protección, y Otras disposiciones clave; <http://www.endvawnow.org/es/articles/840-disposiciones-relativas-a-advertencias-plazos-de-las-ordenes-de-proteccion-y-otras-disposiciones-clave.html>

<sup>10</sup> Aguascalientes 5, Colima 2, Distrito Federal 700, Hidalgo 34 y Zacatecas 3



La LGAMVLV establece también el mecanismo de Declaratoria de Alerta de Género como un mecanismo de carácter urgente e inmediato que tiene el objeto de obligar a las autoridades de todos los niveles de gobierno a desarrollar acciones efectivas de investigación, procuración y administración de justicia, que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, a la detención de los agresores y garanticen el acceso a la justicia de víctimas de violencia feminicida, que contribuyan a enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres dentro de un territorio determinado, en algún estado de la República mexicana.

La Alerta de Género es un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia encaminadas a enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. La alerta de violencia de género contra las mujeres tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos.

La declaratoria puede ser solicitada por organismos de la sociedad civil, comisiones de derechos humanos, tanto nacionales y estatales, y organismos internacionales cuando los índices de violencia feminicida han aumentado en el territorio de cierta entidad.

La Declaratoria de Alerta de Género busca garantizar la coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales para atender la problemática del feminicidio y establecer acciones concretas para su prevención, investigación y sanción. A lo largo de los últimos 15 años, México ha sido objeto de innumerables recomendaciones por parte de mecanismos internacionales de derechos humanos encaminadas a establecer un mecanismo para dar una respuesta inmediata y eficaz para la protección de todas las mujeres frente a la violencia de género.

Al respecto, la Secretaría de Gobernación publicó el Reglamento de la Ley para establecer las bases para la coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal, las entidades federativas y los municipios, el cual entró en vigor el 12 de marzo de 2008. En éste se precisa cómo operarán las acciones y el modelo de prevención de la violencia contra las mujeres, incluyendo el funcionamiento de las alertas de género.

De acuerdo con el Reglamento, el procedimiento para declarar una Alerta de Violencia de Género comienza con la solicitud por parte de organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil o los organismos internacionales, petición que debe mediante una solicitud de redacción libre que contenga el nombre del solicitante, el carácter con el que actúa, su domicilio, el lugar donde se presenta la violencia de género, la descripción de los hechos violatorios de los derechos humanos de las mujeres, el grupo de mujeres afectadas y el número aproximado de ellas y el periodo de reiteración de las conductas.

El reglamento establece que la procedencia de las solicitudes se dará únicamente cuando se presenten, en su totalidad, los supuestos de que la violencia sea sistemática contra las mujeres, que se traduzca en delitos del orden común contra la seguridad jurídica de las mujeres, que exista un contexto de impunidad o permisibilidad social o un agravio comparado de que esta proviene de



un conjunto de conductas misóginas. De ser procedente la solicitud de investigación, el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) conformará un equipo interinstitucional y multidisciplinario para realizar un estudio y análisis de la posible emisión de la Alerta de Violencia de Género.

Lo antes descrito evidencia claramente que el procedimiento establecido en el reglamento exige mayores requisitos que la propia Ley, ampliando facultades y participación de autoridades que no se encuentran contempladas en la Ley. Ello hace que el mecanismo sea ineficaz pues dificulta su operatividad de tal forma que se vuelve inoperante en la práctica, protegiendo a las autoridades responsables de la violencia y su impunidad.

Hasta la fecha, la sociedad civil ha solicitado de manera formal la aplicación de este mecanismo en cuatro ocasiones, las cuales dan cuenta clara de la inoperancia e ineffectividad del procedimiento establecido hasta la fecha:

1. El 30 de abril de 2008 se presentó una solicitud de Declaratoria de Alerta de Género denunciando la violencia feminicida en la zona Triqui del estado de Oaxaca, debido a los conflictos políticos existentes entre las comunidades indígenas de la región, en los cuales las mujeres han sido tomadas como botín de guerra, habiendo enfrentado asesinatos y desapariciones. No obstante, a pesar del contexto de violencia sistemática en la región, las autoridades encargadas de admitir la Declaratoria de Alerta no dieron trámite a la solicitud bajo el argumento que ésta no cumplía con los requisitos y pruebas suficientes.
2. En el mes de mayo de 2009 se presentó una solicitud en el estado de Guanajuato por el concepto de Agravio Comparado, figura contemplada por la LGAMVLV cuando existan distinciones o restricciones legales en detrimento de las mujeres o exista una discriminación frente a la ley. La solicitud denunciaba la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia sexual con un cuerpo normativo que transgrede sus derechos humanos, pues a pesar de que el Código Penal de Guanajuato permite el aborto en casos de violación sexual, el estado no proporciona servicios de interrupción legal del embarazo ni de procuración de justicia a las víctimas. Esta solicitud fue rechazada por las autoridades competentes fuera del procedimiento establecido en la Ley y el Reglamento.
3. El 8 de diciembre de 2010 se presentó una solicitud de Alerta de Género por el contexto de violencia feminicida e impunidad en el Estado de México, en donde entre enero de 2005 y agosto de 2010 se registraron 922 feminicidios, de los cuales en 526 se desconoce la identidad de los asesinos. La solicitud tenía como finalidad identificar las irregularidades en las que ha incurrido el sistema de justicia para detectar el patrón de impunidad y violencia sistemática que imposibilitan y obstaculizan el avance en las investigaciones para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género y feminicidio.

Esta solicitud, al cumplir con todos los requisitos legales establecidos, fue admitida a trámite por la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM, integrado por nueve instancias de la Administración Federal (Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de



la República, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), así como por los 32 mecanismos de adelanto para la mujer, uno por cada entidad federativa.

Un mes más tarde, el 11 de enero de 2011, el SNPASEVM en sesión extraordinaria negó la procedencia de dicha solicitud bajo argumentos irrelevantes al propio sentido de la Alerta y sin haber valorado los hechos y pruebas que acompañaban la solicitud que buscaba salvaguardar la vida y la seguridad de las mujeres mexiquenses.

Sin embargo, el 27 de febrero de 2012, el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, José Eduardo Alvarado Ramírez, concedió el amparo a las organizaciones de derechos humanos que solicitaron la Declaratoria de Alerta de Género en virtud del rechazo del SNPASEVM. En el amparo, el Juez ordenó a quienes integran el Sistema a analizar la procedencia de la solicitud toda vez que esta cumplió con los requisitos legales para dar inicio a la investigación. El fallo sostuvo que durante la sesión del SNPASEVM no se demostró ni siquiera a manera de indicio que las autoridades hayan dado lectura a la solicitud de las organizaciones o que analizaran las pruebas aportadas, sino que simplemente se dio lugar a una votación para declarar improcedente la investigación de la violencia feminicida.

El Juez ordenó que se deje sin efectos el acuerdo tomado por el Sistema y determinó que las autoridades deben llevar a cabo una nueva sesión en la que estudien y resuelvan de manera fundada y motivada la procedencia de la investigación, con base en la solicitud de Alerta de Género y las pruebas presentadas por las organizaciones de derechos humanos.

Las autoridades correspondientes presentaron un recurso de revisión ante este amparo, apelación que aún se encuentra bajo trámite. Ello ha impedido que la sesión del SNPASEVM se realice nuevamente y se revise la solicitud de Declaratoria de Alerta de Género en el Estado de México.

4. El 13 de enero de 2012 se presentó una solicitud de Declaratoria de Alerta de Género motivada por el aumento de crímenes en contra de mujeres registrados durante los últimos dos años en el estado de Nuevo León, sumado a otro tipo de agravios como la violencia sexual y las desapariciones de mujeres y niñas. Según una investigación realizada por la organización de mujeres Arthemisas por la Equidad, los feminicidios en Nuevo León han incrementado en un 689% entre el año 2000 y 2011. Por su parte, el Observatorio Nacional Contra el Femicidio ha registrado un total de 176 asesinatos de mujeres entre enero de 2009 y junio de 2011, a partir de información recibida de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León.

Asimismo, el número de mujeres y niñas desaparecidas en esa entidad ha aumentado en años recientes, según la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del estado, quienes han registrado 415 desapariciones de mujeres y niñas entre enero de 2010 y junio de 2011.



No obstante las alarmantes cifras, las autoridades locales han respondido de manera deficiente, limitándose a atribuir las muertes violentas de mujeres al crimen organizado, sin presentar las investigaciones correspondientes para sustentar dichas afirmaciones. Asimismo, en cuanto a las desapariciones de niñas y mujeres, se han limitado a definir las como “levantones”, término eufemístico que se refiere al secuestro por parte de bandas del crimen organizado, concepto que siquiera está tipificado en ningún Código Penal y que también carece de las investigaciones correspondientes.

A pesar de la gravedad de la situación en el estado de Nuevo León, el SNPASEVM se negó de nueva cuenta de forma infundada a dar procedencia a esta solicitud. Ante tal decisión, las organizaciones peticionarias presentaron nuevamente un amparo ante el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (expediente 181/2012), el cual se encuentra aún bajo trámite.

Es por ello que quienes suscribimos el presente informe consideramos que el mecanismo establecido por medio de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no funciona de manera adecuada debido a la falta de voluntad política de las autoridades de garantizar la protección a todas las mujeres víctimas de la violencia de género, así como a los obstáculos impuestos mediante el propio reglamento de la Ley. Ello ha desembocado en que actualmente la Declaratoria de Alerta de Género sea vista por las autoridades como un golpe político o un castigo a las autoridades, quienes prefieren ocultar la problemática en lugar de generar acciones efectivas de coordinación para su erradicación.

### **La tipificación del crimen de Femicidio y las circunstancias atenuantes frente a homicidios de mujeres en México**

México ha sido objeto en años recientes de múltiples recomendaciones internacionales y nacionales orientadas a la correcta tipificación del femicidio en los Códigos Penales, tanto a nivel estatal como federal.<sup>11</sup> La correcta tipificación del femicidio representa un avance que permite la visibilización de esta problemática que, además, facilita el desarrollo de mecanismos de prevención y sanción en su contra.

Si bien la LGAMVLV define la violencia feminicida en su artículo 21 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”, ésta no puede considerarse como una tipificación del femicidio pues todo delito, para ser contemplado como tal, debe ser formar parte de los Códigos Penales de cada entidad.

---

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos, 2010 (párr. 8b); Comité CEDAW, 2006 (párr. 15); Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer sus Causas y Consecuencias, 2006 (párr. 65);



Es por ello que resulta de gran relevancia avanzar hacia una adecuada tipificación en todos los estados del delito de feminicidio, el cual esté de conformidad con la definición planteada por la LGAMVLV así como a los más altos estándares internacionales en la materia, principalmente la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).

No obstante, las definiciones que imperan actualmente en los distintos códigos penales, no permiten identificar claramente el homicidio de mujeres con las características planteadas por dichos instrumentos.<sup>12</sup> En primer lugar, la tipificación debe incluir la misoginia – o el odio contra las mujeres – como la motivación que guió el acto violento. Por otro lado, la violencia debe resultar en el homicidio u otra forma de muerte violenta de la mujer.

Actualmente, únicamente 13 entidades federativas han tipificado el delito de feminicidio en sus códigos penales (Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco y Veracruz). No obstante, un análisis a las legislaciones locales ha demostrado las deficiencias de los mismos, así como una amplia diferencia en la definición entre diferentes estados (Ver Anexo).

Algunas legislaciones, como la del Estado de México y Tamaulipas, incorporan elementos subjetivos y de difícil acreditación que dificultan la sanción de los responsables. En Tamaulipas, por ejemplo, se requiere acreditar al menos tres de las circunstancias que prevé el tipo penal – artículo 337 del Código Penal – entre las que se solicita de la víctima presentar “indicios de violencia física reiterada” y que “existan antecedentes de violencia moral o acoso del sujeto activo en contra de la mujer”. Ello ha llevado a que abogados y operadores jurídicos difícilmente puedan acreditar este tipo de circunstancias, lo cual aunado a los estereotipos que permean el sistema de justicia, invisibilicen el feminicidio en la entidad.

Aunado a ello, algunos Códigos Penales consideran algunas circunstancias atenuantes a la pena, como el haberse cometido el homicidio como resultado de un duelo o una riña o el estado de emoción violenta del perpetrador, el cual suele equipararse con la celotipia y la infidelidad.<sup>13</sup> Aunado a ello, tres entidades federativas (Baja California Sur, Yucatán y Zacatecas) aún mantienen como un atenuante al feminicidio la “razón de honor”, reduciendo la pena al responsable de privar de la vida a una mujer. Las penas contempladas para la privación de la vida de una mujer cuando ésta sea sorprendida “en un acto carnal próximo a su consumación” pueden ser tan bajas como los dos años (Yucatán) y, máximo, hasta los seis años (Zacatecas).

---

<sup>12</sup> ONU Mujeres. “Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009”. ONU Mujeres, INMujeres, Cámara de Diputados y COLMEX. México DF. Pp 22

<sup>13</sup> ONU Mujeres. “Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009”. ONU Mujeres, INMujeres, Cámara de Diputados y COLMEX. México DF. Pp 25



Por otro lado, distintas entidades aún no han adecuado el tipo penal de feminicidio con otros delitos afines. Distintas organizaciones de la sociedad civil hemos manifestado que la tipificación del delito de feminicidio no será efectiva sin que haya una reforma integral a las leyes y marcos normativos en donde se ordene la creación y aplicación de protocolos de investigación criminal con una perspectiva de género y derechos humanos, así como el desarrollo de bancos de datos y registros estadísticos.

En el estado de San Luis Potosí, por ejemplo, al momento de tipificar el delito de feminicidio no se modificó la normatividad para ordenar protocolos de investigación, sistematización de la información y sanción a servidores públicos que incurran en acciones u omisiones al respecto. Similarmente, en el Distrito Federal no se incluyó una obligación expresa a crear registros sistemáticos de feminicidios en la entidad.

En el caso de los estados de Chiapas, Colima, Morelos y Veracruz, si bien se contempló una reforma integral para contribuir a la erradicación del feminicidio, a la fecha no existe una aplicación adecuada en las instituciones encargadas de la procuración de justicia. A la fecha, estas entidades carecen de protocolos de investigación que garanticen una investigación adecuada con perspectiva de género, la cual es incluso establecida por la propia ley.

A nivel federal, el Congreso tipificó el delito de feminicidio el pasado mes de abril de 2012, estableciendo en el artículo 325 del Código Penal Federal con el fin de prohibir y sancionar la muerte de una mujer bajo circunstancias que revelen que era sometida física, psicológica o sexualmente por el agresor. El Código contempla penas que van de los 40 a los 60 años de prisión para los responsables, y contempla también sanciones para aquellos servidores públicos que retarden o entorpezcan la investigación o la aplicación de la justicia.

El Código Penal Federal establece ciertos escenarios para considerar que se presentaron “razones de género” y poder ser clasificado como feminicidio. Así, la reforma enumera: 1. Que la víctima presente signos de violencia de cualquier tipo; 2. Que se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes; 3. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar en contra de la víctima; 4. La existencia de una relación sentimental, afectiva o de confianza del agresor con la víctima; 5. Datos que establezcan amenazas previas relacionadas con el crimen, acoso o lesiones; 6. Que la víctima haya sido incomunicada; y 7. Que el cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

## **RECOMENDACIONES**

**En relación a las órdenes de protección se solicita al Comité CEDAW pueda recomendar al Estado mexicano:**

- 1. Garantizar que los sistemas estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres tengan conocimiento de la importancia de las ordenes de protección con la finalidad de que se facilite la canalización y acompañamiento adecuado para la atención inmediata a mujeres que corren riesgo.**



2. **Modificar la legislación local y federal con la finalidad de que las órdenes de protección puedan permanecer en vigor durante un mínimo de un año, o hasta el momento en que se garantice que la mujer víctima pueda salir del contexto de violencia en el que vive y deje de estar en situación que ponga en riesgo su vida.**
3. **Considerar la sola declaración de la denunciante como elemento suficiente para que la autoridad competente conceda la orden de protección, no debiendo ser necesaria ninguna otra prueba adicional.**
4. **Crear en los estados bancos de datos y/o registros de órdenes de protección solicitadas, otorgadas y negadas, entre otras variables, que permitan conocer la situación de riesgo en el que se encuentran las mujeres, de conformidad con el marco normativo.**

En relación a la Alerta de Género se solicita al Comité CEDAW pueda recomendar al Estado mexicano:

1. **Realizar las reformas necesarias al reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con la finalidad de eliminar los obstáculos de fondo y de forma que limitan la aplicación inmediata de este mecanismo.**
2. **Emitir las alertas de género en los estados de Nuevo León y Estado de México donde la sociedad civil las ha solicitado y el Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres la ha negado de forma irregular; tomando en cuenta que la violencia contra las mujeres va en incremento y no se ha erradicado.**

En relación a la tipificación del feminicidio se solicita al Comité CEDAW pueda recomendar al Estado mexicano:

1. **Tipificar el feminicidio en los estados que aun no se ha hecho y se homologue el tipo penal del feminicidio para considerarlo un delito autónomo, con elementos objetivos de accesible acreditación, junto con reformas a los lineamientos legales correspondientes para implementar bancos de datos, protocolos de investigación en casos de feminicidio y capacitación continua y permanente a los operadores encargados de aplicar la norma, de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en el mes de junio de 2012.**
2. **Contemplar en la atención e investigación del feminicidio los siguientes elementos:**
  - **Manejo adecuado de la escena del crimen, pues la recolección de la evidencia durante las primeras horas después del hallazgo del cuerpo resultan fundamentales para la acreditación de la violencia que se ejerce en el cuerpo de las mujeres.**
  - **Realización de peritajes en las investigaciones con la finalidad de investigar el sometimiento del que fueron víctimas las mujeres antes de ser asesinadas, evitando el uso y reproducción de estereotipos que tengan como consecuencia la doble victimización de las mujeres y sus familiares.**





- Establecer de manera clara en los protocolos de investigación la responsabilidad administrativa y penal de los funcionarios públicos que incurran en irregularidades.
- Integrar registros estadísticos y bases de datos de ADN de los casos de mujeres no identificadas a la fecha y se cree un banco de datos de agresores que han sido denunciados previamente por las mujeres.
- Estandarizar y adoptar medidas de protección judicial y social para las familias sobrevivientes (hijas e hijos, madre, hermanas u otras).

## ANEXO. Tipificación del Femicidio en los Códigos Penales

Entidad Federativa	Tipificación del Femicidio en el Código Penal	Observaciones
Aguascalientes	---	---



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**  
20 años

<b>Baja California</b>	Art 129	Incorpora elementos subjetivos y de difícil acreditación. Además, carece de modificaciones integrales para la investigar y juzgar el delito.
<b>Baja California Sur</b>	---	El estado no ha discutido reformas para la tipificación del feminicidio. Aunado a ello, se contempla en el Código Penal (Art 274) un atenuante al homicidio por razón de honor, o crímenes pasionales.
<b>Campeche</b>	---	---
<b>Chiapas</b>	Art 164 Bis	Incorpora el delito de feminicidio de forma autónoma y plantea sanciones que van de los 25 a los 60 años de prisión. Refiere la existencia de una relación entre el activo y la víctima laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, así como signos de cualquier tipo de violencia. Crea una unidad especial dentro de la procuraduría para investigar este tipo de delitos bajo protocolos especializados.
<b>Chihuahua</b>	---	---
<b>Coahuila</b>	---	A la fecha, el congreso estatal no ha aprobado la reforma correspondiente. Existe una iniciativa para incluir el feminicidio como un tipo penal autónomo con elementos objetivos de accesible acreditación. Sin embargo, no plantea reformas a otras normatividades para implementar protocolos de investigación o generar información estadística.
<b>Colima</b>	Art 191 bis 5	El feminicidio se considera como un delito autónomo de



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**  
20 años

		elementos objetivos y de accesible acreditación. Incluye además derechos para las víctimas y sus familiares y obliga a la creación de protocolos de investigación con perspectiva de género.
<b>Durango</b>	Art 137	Se incluye como un delito grave con penas que van de los 20 a los 60 años de prisión. Se agrava en 10 años en caso de que el activo tuviera una relación sentimental, de confianza o subordinación.
<b>Distrito Federal</b>	Art 148 bis	El delito es creado con elementos objetivos de accesible acreditación y plantea como agravante la relación sentimental o de confianza. Sin embargo, no se plantean reformas a la Ley de Acceso a las Mujeres y se deja fuera los registros de casos de feminicidios.
<b>Guanajuato</b>	Art 153 A	Se incluye como un agravante al homicidio doloso bajo ciertas circunstancias (algunas objetivas y otras subjetivas). Se establece como un delito grave.
<b>Guerrero</b>	Art 108 bis	Anteriormente se había tipificado el delito dentro de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, pero no consideraba penas, por lo cual era inoperante. Sin embargo, en diciembre de 2010, se convirtió en la primer entidad en incluir el delito de feminicidio en su Código Penal.
<b>Hidalgo</b>	---	---
<b>Jalisco</b>	---	El pasado mes de mayo se aprobó en comisiones en el Congreso estatal una iniciativa de reforma para considerar al



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**  
20 años

		feminicidio como un agravante del homicidio calificado. A la fecha la iniciativa no ha sido aprobada por el Pleno del Congreso.
<b>Estado de México</b>	Art 242 bis	La legislación considera al Femicidio como una agravante para el homicidio doloso, no como un crimen por sí mismo. Además, se incorporan circunstancias de difícil acreditación.
<b>Michoacán</b>	---	---
<b>Morelos</b>	Art 213 quintus	El tipo penal incorpora elementos objetivos y de accesible acreditación.
<b>Nayarit</b>	---	---
<b>Nuevo León</b>	---	---
<b>Oaxaca</b>	---	Existe actualmente una iniciativa bajo discusión en el Congreso del estado, pero a la fecha aún no ha sido aprobada. La iniciativa contempla también reformas al Código de Procedimientos Penales para los fines de la investigación.
<b>Puebla</b>	---	---
<b>Querétaro</b>	---	---
<b>Quintana Roo</b>	---	---
<b>San Luis Potosí</b>	Art 114 bis	Se incluye como un delito grave con penas que van de los 12 a los 40 años de prisión. No incluye protocolos de investigación ni sistematización de la información.
<b>Sinaloa</b>	Art 134 bis	Se presenta como un agravante del homicidio con elementos objetivos para su acreditación.



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**  
20 años

<b>Sonora</b>	---	La iniciativa para la tipificación del feminicidio fue presentada en septiembre de 2011 pero a la fecha no ha sido aprobada. La iniciativa contempla elementos subjetivos de difícil acreditación, equiparado con el homicidio calificado. Además, no incluye reformas a otras normativas para la creación de protocolos de investigación o información estadística.
<b>Tabasco</b>	Art 115 bis	---
<b>Tamaulipas</b>	Art 337 bis	Se incluye como un agravante al homicidio doloso, pero requiere elementos de difícil acreditación. Requiere la prueba de tres circunstancias especiales que complican su catalogación.
<b>Tlaxcala</b>	---	---
<b>Veracruz</b>	Art 367 bis	El Código de procedimientos penales incluyó la obligación de las autoridades para la identificación de los cadáveres, así como protocolos de investigación.
<b>Yucatán</b>	---	El estado no ha discutido reformas para la tipificación del feminicidio. Aunado a ello, se contempla en el Código Penal (Art 386) un atenuante al homicidio por razón de honor, o crímenes pasionales.
<b>Zacatecas</b>	---	El estado no ha discutido reformas para la tipificación del feminicidio. Aunado a ello, se contempla en el Código Penal (Art 302) un atenuante al homicidio por razón de honor, o crímenes pasionales.
<b>FEDERAL</b>	Art 325	Las reformas fueron aprobadas por el Congreso el último día de sesiones, las cuales entraron en



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**  
20 años

vigor el mes de Junio de 2012.  
Se contemplan penas que van de  
los 40 a los 60 años de prisión.