



Informe del
Grupo de Trabajo
conformado para
estudiar la
Solicitud de Alerta
de Violencia de Género
contra las Mujeres
en el estado de
Veracruz

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD
AVGM/06/2015 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL
ESTADO DE VERACRUZ**

I. INTRODUCCIÓN.....	4
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	4
B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM.....	4
C. Naturaleza del grupo de trabajo.....	7
D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe	7
1. Presupuestos	7
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM.....	8
3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo.....	10
4. Proceso de integración del informe.....	17
II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE VERACRUZ.....	18
A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud.....	18
1. Análisis de admisibilidad de la solicitud.....	18
2. Conformación del grupo de trabajo	18
3. Sesiones de trabajo del grupo	19
4. Información solicitada por el grupo de trabajo	22
B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales.....	22
C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso	22
III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE VERACRUZ.....	23
A. Contenido y alcance de la solicitud.....	23
B. Contexto descrito en la solicitud inicial.....	23
IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE AVGM.....	25
A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado	25
B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud.....	26
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.....	28
V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE VERACRUZ.....	34
A. Contexto del estado de Veracruz en materia de violencia contra las mujeres.....	34

1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres	39
2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares	40
3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia	43
4. Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud.....	49
5. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del sector salud.....	53
6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio).....	53
7. Desaparición de mujeres y niñas en Veracruz.....	59
8. La maternidad en niñas y adolescentes	60
9. Mortalidad materna	62
10. Estadísticas judiciales en materia penal.....	64
11. Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia	66
B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres	68
1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres	69
2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	71
3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia.....	80
4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.....	83
5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos	85
VI. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE VIOLENCIA	89
VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	92

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/06/2015 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

I. INTRODUCCIÓN

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 feminicida¹.

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 humanos², 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 AVGM³:

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.

¹ 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.

² 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.

³ Artículo 24 de la Ley General de Acceso y 31 de su Reglamento.

En 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, 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).

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 podrá⁴:

- 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.

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.

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

⁴ 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.

el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

C. Naturaleza 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 de trabajo con perspectiva de género que dé el respectivo seguimiento, de acuerdo a la fracción I del artículo 23 de la citada ley.

D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe

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 hasta ese momento 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. 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, así como de prevenir e investigar las violaciones a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas.

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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 orienta 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 a la solicitante al tanto de las acciones realizadas en el marco de la investigación. Igualmente, debe tomar en cuenta las observaciones que la 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 de la 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 la 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 en 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 amplie 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 en 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 la 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 a la solicitante a que sugiera 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 la solicitante, en su calidad de organización de la sociedad civil. La información obtenida durante la entrevista se considera como resultado de la investigación efectuada por el grupo de trabajo, 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 las personas 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. Entrevistas a mujeres víctimas de violencia de género y/o a sus familiares

El grupo de trabajo debe realizar las gestiones que considere necesarias para contactar a mujeres víctimas de violencia o a sus familiares.

Asimismo, debe requerir apoyo a la solicitante, a fin de que, si así lo considera, contacte a mujeres víctimas de violencia o a sus familiares para ser entrevistados por el grupo. El objetivo de las entrevistas es que el grupo pueda conocer de manera directa y desde la perspectiva de las víctimas, el contexto que existe en la entidad y la respuesta institucional al mismo.

La entrevista debe ser dirigida y aplicada por una persona con experiencia y demostrada sensibilidad para la atención a víctimas. En este sentido, se debe contactar a una persona capacitada para realizar la entrevista directa a las víctimas, quien debe ser la única autorizada para intervenir durante las entrevistas. Las personas integrantes del grupo tienen la calidad de observadores y, en todo caso, pueden sugerir por escrito a la persona que dirige la entrevista que se realice alguna pregunta en concreto. En tal caso, la persona especialista debe determinar la pertinencia de realizar la pregunta.

En cualquier caso, de manera previa a la entrevista, la persona encargada de dirigirla debe capacitar a las personas integrantes del grupo de trabajo a fin de brindarles información sobre la manera en que deben comportarse durante el proceso de la entrevista.

Las entrevistas se deben realizar bajo un estricto control de confidencialidad y, bajo ningún motivo, los nombres de las personas entrevistadas pueden constar en documento alguno. Si la persona entrevistada lo desea, puede estar acompañada de la solicitante o de cualquier persona o personas.

De manera previa a la entrevista, se debe pedir apoyo a la solicitante, al estado o a la persona que haya realizado el contacto para que proporcione por escrito al grupo la información relativa a los hechos de los casos de las personas a entrevistar. Lo anterior, con la finalidad de que la persona entrevistada no tenga que narrar nuevamente los hechos de violencia si no lo desea y, así, evitar su revictimización.

En este sentido, durante la entrevista se debe preguntar de manera general a la víctima el proceso legal que, en su caso, haya tenido lugar con posterioridad a los hechos de violencia. Es decir, debe buscar la identificación de la eficacia de las medidas realizadas por las autoridades de la entidad federativa de la que se trate destinadas a la atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Antes de iniciar, se debe explicar a la persona entrevistada el alcance de las AVGM y el uso que tendrá su información, evitando que se construyan falsas expectativas respecto del alcance de la investigación que realiza el grupo de trabajo.

La persona que realiza la entrevista debe intentar identificar el móvil (motivación o factor determinante) por el cual la mujer fue violentada, su contexto social, la relación entre la víctima y el victimario, las reacciones de la propia familia, la comunidad, y la sociedad en general respecto de los hechos de violencia descritos, las actuaciones realizadas por las víctimas directas y/o sus familiares ante las autoridades públicas para buscar justicia, y para alcanzar la garantía de otros derechos y la respuesta que han recibido de las autoridades a las que acuden. En particular debe intentarse identificar si a la víctima se le permitió ejercer sus derechos durante el procedimiento de investigación, tales como, tener acceso al expediente y ser informada de sus derechos.

A partir de las entrevistas realizadas, como ya se mencionó, en caso de considerarlo necesario, el grupo de trabajo puede 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 de protección necesarias para garantizar la seguridad de las personas, respecto de los casos concretos de los que haya tenido conocimiento.

- iv. 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 aquéllas 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 cuánto 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 que se encuentre disponible 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, etcétera.

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.

4. Proceso de integración del informe

Para la integración del informe por parte del grupo de trabajo, se lleva a cabo dicho proceso, como ya se mencionó, bajo el *principio de contradicción*.

En este sentido, el grupo de trabajo emite sus conclusiones a partir del análisis de las distintas posiciones identificadas y de toda la información obtenida durante el proceso de investigación; en general, se analiza la postura y la información aportada tanto por la solicitante como por el gobierno de la entidad federativa de que se trate, así como las fuentes de información consultadas durante el desarrollo de la investigación, tales como los resultados de las entrevistas y de la revisión de expedientes.

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 que debe elaborar el grupo de trabajo debe estructurarse conforme a los siguientes apartados:

1. El primer apartado es introductorio. Con un lenguaje claro y comprensible se describe la naturaleza de la figura de AVGM y su procedimiento, así como la metodología adoptada por el grupo de trabajo para la realización de su investigación. Esta sección tiene un propósito pedagógico puesto que el objetivo es que la sociedad pueda comprender el informe, así como lo que implica una alerta de violencia de género.
2. En el segundo apartado, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se debe describir 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 Veracruz. Esta sección 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, deben ser 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 la confrontación por parte del grupo de trabajo de la información proporcionada por la solicitante, por 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, así como 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

5. En el apartado quinto, se analizan de manera general los casos de violencia feminicida a los que se refiera la solicitud. La naturaleza administrativa 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 violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.

6. El sexto y último apartado incluye las conclusiones, propuestas e indicadores específicos de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de la entidad federativa para considerar su debido cumplimiento.

II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE VERACRUZ

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 9 de septiembre de 2015, Araceli González Saavedra, representante legal de la organización Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C., presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Veracruz.

El 10 de septiembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, envió a la Conavim un oficio mediante el cual informó sobre la solicitud presentada.

El 14 de septiembre de 2015, la Conavim remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de la solicitud presentada por la organización Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C., de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, el 21 de septiembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de Araceli González Saavedra, en su calidad de representante de la organización Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C., la admisión de la solicitud.

El 17 de septiembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Veracruz sobre la admisión de la solicitud de AVGM presentada por la solicitante.

El 18 de septiembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva comunicó al Sistema Nacional sobre la admisión de la solicitud de AVGM respecto del estado de Veracruz.

2. Conformación del grupo de trabajo

El 14 de septiembre de 2015, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de David Ricardo Uribe González, Director General Adjunto, como su representante en el grupo.

El 14 de septiembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género.

El 18 de septiembre de 2015, la Directora del Instituto Veracruzano de las Mujeres (IVM), Edda Arrez Rebolledo, informó que sería la representante del IVM en el grupo de trabajo.

Con relación a la designación de las personas académicas que participaron en el estudio y análisis de la solicitud de AVGM, el 11 de septiembre de 2015 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 Veracruz con la finalidad de seleccionar a las y los expertos nacionales y locales para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de

Acceso.

De conformidad 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, de conformidad con el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva designó a Pablo Guillermo Bastida González, Asesor Jurídico “A”, y a Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de 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, para formar parte del comité de selección del grupo de trabajo.

El 18 de septiembre de 2015, dicho Comité seleccionó por unanimidad a: i) María Esperanza del Rosío Córdova Plaza, representante de la Universidad Veracruzana; ii) Elida Sánchez Cruz, representante del Colegio de Veracruz; iii) Elisa Ortega Velázquez, representante de la Universidad Nacional Autónoma de México, y iv) Gabriela Josefina Saldívar Hernández, representante del Instituto Nacional de Psiquiatría.

El 18 de septiembre de 2015, la Conavim informó a las seleccionadas sobre la decisión y las convocó a la primera sesión de grupo de trabajo.

El 21 de septiembre de 2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) designó a María Eugenia Espinosa Mora, Subdirectora de Área del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

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.

Durante ese periodo, el grupo de trabajo celebró cuatro sesiones ordinarias; realizó dos visitas *in situ* al estado de Veracruz; llevó a cabo 19 entrevistas a víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil, y 81 a personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal 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 22 de septiembre de 2015, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, 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 Veracruz;
- f. Presentación de la información solicitada al gobierno del estado de Veracruz;
- g. Análisis *ex officio* de la procedencia de solicitar medidas provisionales;

- h. Aprobación de los acuerdos tomados por el grupo de trabajo durante su primera reunión, y
- i. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información respecto de la solicitud de AVGM a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2015 el grupo de trabajo celebró su segunda sesión ordinaria y realizó una visita *in situ* a los municipios de Coatzacoalcos, Córdoba, Veracruz y Xalapa . En esta visita el grupo de trabajo realizó 81 entrevistas a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias⁵:

Xalapa
Hospital Regional de Xalapa, “Dr. Luis F. Nachón”
Centro de Especialidades Médicas del Estado de Veracruz
Instituto Veracruzano de las Mujeres
Instituto Municipal de las Mujeres
Juzgado Octavo de Primera Instancia especializado en materia familiar
Dirección del Centro Estatal de Atención a Víctimas del Delito, de la Fiscalía General del Estado de Veracruz
Fiscalía Coordinadora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas.
Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo
Secretaría de Seguridad Pública (policía estatal)
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (estatal)
Módulo de atención a la violencia de Xalapa del IVM
Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito

Coatzacoalcos
Instituto Municipal de las Mujeres
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (municipal)
Hospital General del Instituto Mexicano del Seguro Social
Hospital Regional de Coatzacoalcos, “Dr. Valentín Gómez Farías”
Juzgados segundo y sexto de primera instancia
Agencia del Ministerio Público Investigadora Especializada en Delitos contra la Libertad, Seguridad Sexual, y contra la Familia
Secretaría de Seguridad Pública (policía estatal y mando único)

Córdoba
Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Familiar, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (municipal).
Hospital General Yanga
Juzgado Segundo de Primera Instancia
Fiscalía Especializada en Delitos contra la Familia, Mujeres, Niños, Niñas y Trata de Personas de la Unidad Integral de Procuración de Justicia de Córdoba, del Ministerio Público de Justicia Alternativa con Perspectiva de Género

⁵ Únicamente se enlistan las instancias visitadas y cuyas autoridades accedieron a las entrevistas.

Agencia del Ministerio Público Investigadora Especializada en Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia
Secretaría de Seguridad Pública (policía estatal y mando único)

Veracruz
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (municipal)
Hospital Regional de Alta Especialidad, Jurisdicción Sanitaria VIII
IVM
Primera Agencia del Ministerio Público Investigadora Especializada en delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia
Segunda Agencia del Ministerio Público Investigadora Especializada en delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia
Fiscalía Regional de Mujeres
Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4)

Los días 8 y 9 de octubre de 2015, el grupo de trabajo realizó su tercera sesión ordinaria y su segunda visita *in situ* a la ciudad de Xalapa, Veracruz, para entrevistar a la organización solicitante, a diversas organizaciones de la sociedad civil, a especialistas en violencia contra las mujeres y a siete familiares de cuatro víctimas. En este sentido, se llevaron a cabo las siguientes entrevistas a organizaciones:

Entrevistas realizadas el 8 de octubre de 2015
Red Unidos por los Derechos Humanos
Colectivo Feminista Cihuatlahotli
Salud y Género A. C.
Colectivo Akelarre A. C.
Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl
Buscamos a Nuestras Hijas, A.C.
Xochiquetzal, Centro de Estudios Sociales y Familiares en búsqueda María Herrera
Colectivo Feminista de Xalapa
Asesoría y Servicios Rurales A. C.

Entrevistas realizadas el 9 de octubre de 2015
Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C.
Kalli Luz Marina, A.C.
Colectivo por la Paz

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

El 19 de octubre del año en curso, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente, con la finalidad de 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 19, 20 y 21 de octubre de 2015.

El 21 de octubre de 2015, 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 14 de enero de 2016, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a la solicitante y al Gobernador del estado de Veracruz. 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 21 de septiembre de 2015, la Conavim solicitó al gobierno del estado de Veracruz información específica 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 están prevalidos de una presunción de veracidad que se debe mantener, salvo que obren elementos suficientes que los desvirtúen, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realizó 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 considere pertinente para la investigación.

El 9 de octubre de 2015, el gobierno del estado de Veracruz remitió a la Conavim la información solicitada en 17 cajas.

Por otra parte, el 22 de septiembre de 2015, el grupo de trabajo, a través de la Conavim, solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz 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 8 de octubre de 2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitió a la Conavim la información con la que contaba. Por su parte, el 6 de octubre, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz remitió a la Conavim diversa información relacionada con los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

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

El 22 de septiembre de 2015, 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 (CPEUM);
- 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 (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 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Ley local 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 algodonero")*, así como las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 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 VERACRUZ

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud inicial contiene un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de la organización solicitante, justifican la declaratoria de una AVGM. En este sentido, de acuerdo con la solicitud, la inseguridad en Veracruz tiene una fuerte carga de género, cuya máxima expresión se observa en la violencia feminicida, la cual se mantiene en un contexto de impunidad que se basa en la poca importancia que las autoridades dan a este tema a pesar de las recientes reformas legales que se han realizado al respecto.

A partir de la información aportada por la solicitante, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial y se identifican criterios generales de los casos que son considerados como feminicidio. 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 inicial

La solicitud de AVGM presentada refiere que de 2000 a 2010 se iniciaron 728 investigaciones por homicidio doloso contra mujeres en el estado de Veracruz, de acuerdo con información presentada por el Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz ante la *Comisión especial para conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación a los feminicidios registrados en México*, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados en el año 2011.

La solicitante manifiesta que los lugares en donde se localizaron principalmente los cuerpos sin vida fueron el domicilio de la víctima y la vía pública. Los instrumentos más utilizados para llevar a cabo estos homicidios fueron: arma blanca o punzocortante en 201 casos y arma de fuego en 165.

Asimismo, se registraron también como causas de muerte los golpes (128 casos), el estrangulamiento (65 casos), golpes y violación (11 casos), calcinación (7 casos), ahogamiento (4 casos), descuartizamiento (2 casos), envenenamiento (2 casos) y degollamiento (1 caso). Cabe aclarar que en los 142 casos restantes no se especificó el medio con que se cometió el homicidio.

Respecto a la relación con el victimario, destaca que en 601 casos no existe un presunto responsable, (los cuales constituyen la mayoría de los feminicidios), mientras que en 62 casos fue el esposo, concubino o la expareja, en 36 un familiar, en 19 un desconocido y en diez casos había relación de amistad.

Asimismo, de 2011 a 2013, de acuerdo con datos de organizaciones de la sociedad civil, se presentaron ocho feminicidios por mes en la entidad. En este sentido, en 2012, 95 veracruzanas fueron víctimas de homicidio y en 2013, 92 mujeres perdieron la vida a manos de sus agresores.

Respecto al año 2014, de acuerdo con un informe presentado por el IVM y de acuerdo con el Banco Estatal de Datos, tuvieron lugar 24 feminicidios y un caso de violencia feminicida, en 21 de los 212 municipios que integran la entidad. En el municipio de Veracruz se habrían registrado cuatro casos, en Ixhuatlán de Madero dos, y en los municipios de Acayucan, Actopan, Carlos A. Carrillo, Chicontepec, Gutiérrez Zamora, Ixhuatlancillo, Jalcomulco, Juchinque de Ferrer, Mecatlán, Naranjal, Nogales, Pánuco, Papantla, San Rafael, Sayula de Alemán, Tezonapa, Uxpanapa y Xalapa, un caso, respectivamente. No se especificó el lugar o municipio en que ocurrió el caso restante.

Sin embargo, de acuerdo con el proyecto *Violencia contra mujeres y niñas. Monitoreo de medios de comunicación en Veracruz*, realizado por el Centro de Estudios de Género de la Universidad Veracruzana, durante 2014 tuvieron lugar 74 feminicidios, de los cuales: seis se registraron en Tierra Blanca; seis en Veracruz; cinco en Coahuila de Zaragoza y Córdoba, respectivamente; cuatro en Xalapa; tres en los municipios de Ciudad Isla, Juchique de Ferrer, Nanchital, Poza Rica de Hidalgo y Zongolica; dos en los municipios de Ixhuatlán de Madero, Las Choapas, Orizaba y Tuxpan, y uno en los municipios de Acuitzingo, Amatlán, Atoyac, Coatzacoahuila, Cosamaloapan, Cuitláhuac, Filomeno Mata, Hueyapan de Ocampo, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Jáltipan, Medellín, Nogales, Ozuluama de Mascareñas, Papantla, San Juan Evangelista, Tezonapa, Tres Valles, Zozocolco de Hidalgo, Altotonga, Cazones de Herrera, Minatitlán, Coatepec y Pueblo Viejo. De este modo, se indica que en más del 18% del territorio veracruzano se cometió al menos un feminicidio.

Asimismo, la solicitante destaca que los municipios que registraron un mayor número de casos son Tierra Blanca, Veracruz, Coahuila de Zaragoza, Córdoba y Xalapa. El primero es uno de los cinco municipios con mayor extensión territorial del estado, mientras que los últimos cuatro conforman los centros urbanos de mayor relevancia en la entidad, de modo que son zonas que cuentan con la infraestructura que, hipotéticamente, permitiría brindar mayor seguridad a las mujeres.

De acuerdo con la solicitante, en Veracruz los feminicidios se cometen de manera premeditada con rasgos de misoginia, discriminación, odio y extrema brutalidad, puesto que las víctimas son sometidas previamente a actos de tortura.

Adicionalmente, la solicitud refiere que se identificó que en estos 74 casos las víctimas de feminicidio en la entidad cumplen con más de una hipótesis de las establecidas en el Código Penal para la tipificación del feminicidio. En este sentido, el 19% de las víctimas conocía a su agresor y éste formaba parte de su entorno cercano; el 21% presentó indicios de violencia sexual; el 19% presentó lesiones y/o mutilaciones; el 24% de los cuerpos fueron expuestos y/o arrojados en un lugar público; el 7% de las víctimas sufrió amenazas, acoso o lesiones; el 6% fue incomunicado antes de que se cometiera el ilícito, y el 4% tenía vínculo escolar o laboral con quien le privó de la vida.

Se identificaron como causas de muerte en estos casos los golpes en un 17%, arma de fuego en el 14%, arma blanca o punzocortante en 12%, estrangulamiento en 9%, ahogamiento en 6% y envenenamiento en 2%.

En los casos en que fue posible identificar al agresor, se observó que en 13 de éstos fue la pareja o expareja; en tres un amigo o conocido; en cuatro un familiar (padrastra, hijo, cuñado y esposo de ex nuera), y en dos un extorsionador.

A juicio de la solicitante, los casos en los que las víctimas no fueron identificadas ponen de manifiesto que no se cumple con los requerimientos señalados por la ley para el reconocimiento e identificación de mujeres víctimas de feminicidio, pese a que el 11 de julio de 2012 se estableció el *Protocolo de diligencias básicas a seguir por el Ministerio Público en la investigación del delito de violencia feminicida*.

Sumado a lo anterior, la solicitante refirió que los feminicidios en Veracruz se presentan a partir de tres modalidades. La primera, tiene que ver con la cercanía del agresor y la víctima, es decir, el victimario es el esposo, concubino, expareja o alguna persona que tiene un vínculo de parentesco o relación laboral. Este tipo de casos sucede al interior de los hogares, donde los cuerpos son encontrados, o bien, en la vía pública. El método generalmente utilizado para privarlas de la vida es la asfixia o los golpes.

La segunda, se refiere a la presencia de grupos delincuenciales, circunstancia por la cual los homicidios de mujeres y feminicidios son asociados a ellos. En estos casos, las autoridades ministeriales destacan como un hecho consumado, el supuesto vínculo que las víctimas pudieron tener con sus agresores, argumentado que pertenecían a algún cartel delictivo. Así, aquellos casos de mujeres que fueron asesinadas y abandonadas en la vía pública y/o que fueron ejecutadas (tenían el tiro de gracia) o presentaban signos de tortura, no son considerados como víctimas de feminicidio pues las autoridades argumentan que son ajustes de cuentas, lo que provoca un subregistro y un sesgo en las estadísticas.

Por lo que se refiere a la tercera modalidad, la solicitud indica que con frecuencia los medios de comunicación locales exponen casos de menores de edad que se encuentran cursando la secundaria o la preparatoria y que, en un momento dado, “desaparecen” sin dejar rastro. En estos casos, las autoridades se concentran en las líneas de investigación relacionadas con problemas familiares y se argumenta sin mayor fundamento que la víctima había huido de la tutela de su familia porque la relación era mala o porque sufría “violencia intrafamiliar”, o bien, las autoridades conminan a la familia a que busquen a la persona desaparecida con la pareja por presumir que se encuentra con él.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ EN RELACIÓN CON 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 Veracruz, 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 de Veracruz remitió estadísticas de la Fiscalía General del Estado sobre los delitos de homicidio doloso, feminicidio, violencia familiar, violación, otros delitos sexuales, desaparición y trata de personas. Preciso información relativa a su estado procesal e 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

De acuerdo con la información presentada por el estado de Veracruz, del año 2000 a la fecha se registraron 1,214 casos de homicidios dolosos de mujeres y niñas, como se observa en el siguiente cuadro:

Año	No. de homicidios dolosos
2000	48
2001	79
2002	70
2003	60
2004	75
2005	75
2006	65
2007	65
2008	94
2009	91
2010	87
2011	139
2012	108
2013	103
2014	37
2015	18
Total	1,214

Los municipios con mayor índice de casos de homicidios dolosos de mujeres fueron: Veracruz (156 casos), Xalapa (102 casos), Coatzacoalcos (49 casos), Córdoba (37 casos), Papantla (30 casos), Poza Rica de Hidalgo y Villa Isla (28 casos en cada uno), Boca del Río (25 casos), Martínez de la Torre (24 casos), Orizaba y Tuxpan (23 casos en cada uno), y Cosoleacaque y Pánuco (22 casos en cada uno).

De acuerdo con el estado, la edad de las mujeres víctimas oscila principalmente entre los 21 y 30 años (190 víctimas), 31 y 40 años (150 víctimas), 11 y 20 años (144 víctimas), 41 y 50 años (123 víctimas) y 51 a 60 años (87 víctimas).

Respecto a su estado civil, se informó que en 322 casos las víctimas eran solteras, en 237 estaban casadas y en 85 vivían en unión libre.

Por cuanto a la ocupación de las víctimas, se reportó que 347 se dedicaban a labores del hogar, 131 eran empleadas, 66 comerciantes y 64 estudiantes.

Igualmente, el estado señaló que en 38 casos no se identificó a la víctima, mientras que en 566 no se identificó al victimario.

Adicionalmente, el estado informó que de estos casos se iniciaron 1109 averiguaciones, de las cuales 490 se encuentran en reserva, 447 fueron consignadas, en 83 se declaró incompetencia, en 42 se determinó el no ejercicio de la acción penal, 39 se encuentran en trámite y 8 fueron acumuladas.

Ahora bien, desde el año 2011 se tipificó el delito de feminicidio en el Código Penal de Veracruz. En este sentido, se reportó que del año 2012 a la fecha se han registrado 161 casos de feminicidio. En 2012, se registraron once casos; en 2013, 52 casos; en 2014, 43 casos y de este año a la fecha de presentación del informe, se contabilizaron 55 casos.

Los municipios donde se registró el mayor número de feminicidios son Poza Rica y Xalapa con 13, respectivamente; le siguen Córdoba, Coatzacoalcos y Veracruz, en donde se registraron seis y Ozuluama con cinco.

De estos casos, 88 continúan en trámite, mientras que 73 ya fueron determinados, como se observa en el siguiente cuadro:

Año	2012	2013	2014	2015	Total
Determinados	10	30	17	16	73
En trámite	1	22	26	39	88

Por otra parte, respecto a delitos de violencia familiar, violación sexual, otros delitos sexuales, lenocinio y trata de personas, y personas desaparecidas, el estado reportó las siguientes cifras:

Año	Violencia familiar	Violación sexual y otros delitos sexuales	Lenocinio y trata de personas	Personas desaparecidas
2000	560	1,447	5	-
2001	934	1,468	3	-
2002	817	1,551	2	-
2003	743	1,804	2	-
2004	606	1,653	7	-
2005	887	1,730	8	-
2006	1,029	1,607	4	2
2007	1,426	1,792	6	4
2008	1,476	1,957	7	10
2009	1,445	1,918	8	1
2010	2,099	1,931	4	15
2011	3,659	2,305	4	162
2012	4,891	2,680	8	196
2013	4,007	1,941	6	240
2014	3,740	1,107	2	597
2015	2,579	331	2	452
Total	30,898	27,221	78	1,679

El estado agregó que del total de mujeres desaparecidas, 1,341 fueron localizadas.

Se informó también que, de acuerdo con datos de la Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos, del año 2012 a la fecha de presentación del informe, se presentaron 48 casos de homicidio doloso contra mujeres y seis feminicidios, los cuales están considerados en las cifras antes señaladas. La mayoría de estas mujeres pertenecía a las etnias otomí, nahua y totonaca⁶.

⁶ En algunos casos no se especifica si pertenecen a alguna etnia.

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 Veracruz remitió al grupo de investigación toda 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:

- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 28 de febrero de 2008;
- Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 22 de junio de 2009;
- Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 28 de noviembre de 2014;
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 8 de septiembre de 1998;
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 16 de agosto de 2013;
- Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 5 de julio de 2002;
- 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 del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 21 de marzo de 2013;
- Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 17 de abril de 1999;
- Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 15 de septiembre de 1932, y
- Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 7 de noviembre de 2003.

Adicionalmente, se informó que se cuenta con los siguientes protocolos de actuación con perspectiva de género:

- Protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidio, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 11 de julio de 2012;
- Protocolo de diligencias básicas a seguir por parte del ministerio público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, y la violencia de género y de feminicidio, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 11 de julio de 2012;
- Protocolo de diligencias básicas a seguir para la investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 2 de enero de 2015;
- Acuerdo 25/2011, de 19 de julio de 2011, por el que se establecen los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, y
- Circular 01/2012, por la que se establece el Protocolo a seguir por parte de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia para el estricto cumplimiento del Acuerdo 25/2011 y demás disposiciones aplicables a las denuncias de personas desaparecidas.

Por otra parte, se informó que la Fiscalía General del Estado cuenta con 15 unidades y 3 subunidades integrales de procuración de justicia que entraron en operación con el nuevo sistema de justicia penal, en las que se pueden recibir denuncias de violencia contra las mujeres. Estas unidades se encuentran en los municipios de Chicontepec, Coatepec, Córdoba, Huatusco, Huayacocotla, Jalacingo, Martínez de la Torre, Misantla, Orizaba, Ozuluama, Pánuco, Papantla, Perote, Poza Rica, Tantoyuca Tlapacoyan, Tuxpan, Xalapa y Zongolica.

Se informó también que se cuenta aún con 22 agencias del ministerio público que operan con el anterior sistema de justicia en la zona centro de Veracruz, en Coatzacoalcos y en Cosamaloapan, ya que el sistema penal acusatorio y oral se ha estado implementando en el estado por zonas.

En materia de políticas públicas, el gobierno informó sobre las acciones que se han implementado en Veracruz para eliminar los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres por parte del IVM. Al respecto, el Instituto incidió en la incorporación de la perspectiva e igualdad de género como eje transversal en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 y en los diversos programas sectoriales de las dependencias estatales. En ese sentido, desde el 8 de marzo de 2010, fecha en que se publicó el *Acuerdo por el que se instruye la creación de la Unidad de Género en las dependencias y entidades de la administración pública estatal*, se han conformado 41 unidades de género.

Adicionalmente, señaló que con el financiamiento del Instituto Nacional de Desarrollo Social, a través del *Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las Mujeres* (PAIMEF), se han implementado desde el año 2007 los siguientes programas:

- Estrategias de atención, prevención y combate a la violencia hacia las mujeres en el estado de Veracruz (2007);
- Promoción para el acceso de las mujeres veracruzanas a una vida libre de violencia (2008);
- Fortalecimiento de acciones por el derecho a una vida libre de violencia en el estado de Veracruz (2009 y 2010);
- Fortalecimiento de capacidades institucionales de la instancia de mujeres en Veracruz en el marco de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres (2011);
- Hacia una estrategia integral de prevención y atención para disminuir la violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz (2012).
- Protección de los derechos humanos a través de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz (2013).
- Hacia una igualdad sustantiva de las mujeres mediante la prevención y atención de la violencia en el estado de Veracruz (2014).
- Programa de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz, para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en las diez regiones del estado de Veracruz (2015)⁷.

Asimismo, con financiamiento del Instituto Nacional de las Mujeres, a través del *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género* (PFTPG) y los Centros para el Desarrollo de las Mujeres con Perspectiva de Género, se desarrollaron los siguientes programas:

- Transversalización de la perspectiva de género en los niveles estatal y municipal del gobierno del estado de Veracruz (2008);
- Políticas públicas con enfoque de género en el estado de Veracruz (2009);
- Políticas públicas estatales y municipales para la igualdad entre mujeres y hombres en el estado de Veracruz (2010)
- Fortalecimiento de acciones en políticas públicas para la igualdad (2011);
- Políticas públicas para la igualdad sustantiva y no discriminación en el estado de Veracruz (2012);
- Proyecto estatal para la igualdad sustantiva en el estado de Veracruz (2013 y 2014);
- Creación y/o fortalecimiento de centros para el desarrollo de las mujeres con perspectiva de género (2013 y 2014), y

⁷ Este programa continúa en ejecución.

- Centros para el desarrollo de las mujeres con perspectiva de género, para institucionalizar y dar cumplimiento a la política nacional de igualdad establecida en el Pro igualdad 2015.

Finalmente, con apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se implementaron los siguientes programas:

- Prevención, Atención a la Violencia de Género, Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de las Mujeres Indígenas en el estado de Veracruz (2008);
- Por una Cultura de Paz entre Mujeres y Hombres (2009);
- Fortaleciendo Lazos entre Mujeres Indígenas (2010);
- Red de Promotoras Indígenas del estado de Veracruz (2012);
- Promotoras indígenas en la prevención de la violencia entre jóvenes (2013);
- Afrontando el VIH y SIDA en las poblaciones indígenas a través de estrategias multisectoriales (2014), y
- Prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas en Veracruz (2015).

En el marco de estos programas, el IVM ha impulsado diversas campañas para la difusión de los derechos humanos de las mujeres, tales como:

- Campaña estatal de difusión contra la violencia de género dirigida a las mujeres del estado mediante radio, televisión, periódico, carteles y cartilla;
- Campaña estatal de difusión en contra de la violencia hacia las mujeres con realización de programas de radio en español, y lenguas náhuatl y popoluca;
- Campaña estatal de difusión tomando como hilo conductor promover el ejercicio de los derechos humanos y una cultura de la no violencia;
- Campaña estatal de difusión sobre el derecho de las mujeres a vivir sin violencia, dirigida a mujeres de zonas urbanas periféricas y zonas rurales e indígenas a través de la radio, televisión y mediante distribución de materiales gráficos;
- Campaña *Vida sin Violencia*;
- Campaña *Por una Vida Libre de Violencia*;
- Campaña *Vida sin Violencia 2014*, y
- Programa Estatal *Mujer Segura en el Transporte y Espacios Públicos*.

Asimismo, en el marco de los programas referidos, se proporcionó capacitación a servidores públicos con talleres, diplomados y seminarios, y se brindó atención jurídica y psicológica a mujeres víctimas de violencia⁸. En el marco del programa *Estrategias de Atención, Prevención y Combate a la Violencia hacia las Mujeres en el Estado de Veracruz* se creó la línea telefónica 075, para proporcionar orientación jurídica en materia de violencia familiar, así como un directorio institucional para canalizar víctimas a las instancias correspondientes.

Igualmente, se informó que para prevenir la violencia contra las mujeres, se impulsaron tres programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes: i) Los colores de la no violencia para niñas y niños; ii) Metodología de intervención *Yo lo digo, yo lo canto, yo decido*; y iii) Observatorios juveniles.

La Secretaría de Salud, por su parte, implementó a partir de 2010 el proyecto de reeducación a víctimas y agresores de violencia de pareja con la finalidad de contribuir a la prevención de la violencia familiar y de género. En este sentido, se crearon grupos de autoayuda y de formación para la salud.

⁸ El IVM informó que 12,084 funcionarias y funcionarios (7,804 mujeres y 4,280 hombres) estatales y municipales han sido capacitadas/os en materia de género en 2014 y al tercer trimestre de 2015.

Asimismo, señaló que entre los años 2010 y 2014, se han realizado 118 talleres de capacitación sobre la NOM-046⁹, dirigidos a personal médico y paramédico. Del mismo modo, se han realizado nueve talleres sobre igualdad de género y cáncer de la mujer, cinco talleres sobre género e interculturalidad en salud, así como talleres sobre prevención de violencia obstétrica y promoción del parto humanizado en los servicios de salud de Veracruz.

La Secretaría de Salud destinó a programas de violencia familiar e igualdad de género 8'087,399.19 pesos, esto es, el 0.013% del gasto total de operación ejecutado por la dependencia.

La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, implementó en octubre de 2014 el programa Medidas Reeducativas para Personas Agresoras Privadas de su Libertad o en Semi-Libertad por Delitos de Género en los 17 centros de reinserción social y dos módulos preventivos.

Hasta ahora, el programa ha contado con la participación de 596 internos que se encuentran reclusos por delitos de género en los centros de reinserción social de mayor población como: Acayucan, Amatlán, Coatzacoalcos, Pacho Viejo y Tuxpan.

Asimismo, en esa dependencia se han implementado talleres de capacitación, cursos, pláticas, actividades deportivas y cine debates, con el objetivo de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, fomentar la cultura de la no violencia y la construcción de masculinidades, dirigidos a personal del Centro de Estudios e Investigación en Seguridad, del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo, y a personal que atiende las líneas de emergencia 066 y denuncia anónima 089. En este sentido, se han fortalecido las capacidades institucionales del personal operativo y administrativo.

Respecto al rubro de capacitación, la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, a través de la Unidad de Género, capacitó a 4,332 personas de agosto de 2014 a julio de 2015, incluyendo personal administrativo, operativo, directoras y directores de centros de reinserción social, encargados de módulos preventivos y población interna.

Sumado a lo anterior, se implementó la materia *Perspectiva de Género* en el curso de *Formación Inicial para Policía Preventivo del Nuevo Modelo Policial* y se trabaja en un protocolo de actuación ante casos de acoso y hostigamiento sexual, con mesas de trabajo. En este sentido, la Subsecretaría de Operaciones, de abril de 2014 a marzo de 2015, capacitó a 2,348 personas a través de este curso.

El Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (Ceprevide), que vincula acciones con organizaciones sociales, institucionales, públicas y privadas, ha diseñado e implementado programas con perspectiva de género, como el *Programa Cultura para la Paz y la Legalidad*, y el *Programa de Prevención de la Violencia y la Delincuencia contra Migrantes*. El Ceprevide realiza capacitación continua y permanente a servidoras y servidores públicos.

Se ha trabajado también con mujeres con discapacidad en el Centro de Reinserción Social de Coatzacoalcos y se han impulsado programas como: México Nos Mueve la Paz; Escuela Segura; Jornadas por la Seguridad; Sector Ciudadano; Mujer Segura en el Transporte (elaborado por la Dirección General de Transporte del estado), y el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales con Perspectiva de Género.

⁹ Se remiten las listas de asistencia de talleres impartidos entre 2011 y 2012, pero no una base de datos donde se concentre el número de asistentes o los cargos.

Además, se ha implementado la participación mediante análisis, propuestas y sugerencias a documentos en materia de igualdad de género por parte del personal de la subsecretaría logística, instalación de buzones de quejas y distribución de material sobre derechos humanos de las mujeres.

Entre los años 2014 y 2015 se han iniciado 13 expedientes de investigación por faltas de respeto en materia de género en la Comisión de Honor y de Justicia.

De este modo, se diseña la política integral para prevención de los delitos contra las mujeres de manera transversal, bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Veracruz cuenta con un proyecto integral de profesionalización y difusión bilingüe de bienestar para el fortalecimiento de una cultura de denuncia del delito en materia de atención, prevención y combate a la violencia familiar y discriminación de las mujeres indígenas, que funciona con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

A través de este programa se formaron 100 agentes de cambio social indígena en municipios de la sierra de Zongolica, con lo que se logró capacitar a 2,500 mujeres sobre derechos humanos en 2013, 5,000 mujeres en 2014 en 20 municipios del estado y 15,000 mujeres este año.

Asimismo, se han proporcionado herramientas e insumos a grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad para el establecimiento de proyectos productivos (criadero de cerdos y borregos, establecimiento de carpinterías, panaderías, molinos de nixtamal y talleres de costura). En este sentido, de 2011 a la fecha, se han entregado 3,660 proyectos productivos.

De enero de 2014 a septiembre de 2015, la Unidad de Género de esa dependencia ha realizado talleres, foros y conferencias sobre género y lenguaje incluyente, y jornadas médicas para mujeres, en las que se brindan servicios como: exploración de mama, ultrasonidos, consultas generales, entre otros¹⁰.

La Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas, a través de la Unidad de Género, ha realizado talleres, foros, proyecciones de videos y campañas para la prevención de la violencia contra las mujeres y perspectiva de género, a través de las cuales ha capacitado a un total de 880 personas en 2014 y 1,541 en 2015.

La Secretaría de Educación creó la Unidad de Género en marzo de 2010 y ha realizado acciones para su fortalecimiento. Posee un presupuesto de 350,000 pesos, a lo que se suma un millón de pesos de recursos federales, destinados al programa *Fortalecimiento para la Política de Igualdad de Género en el Sector Educativo 2015*. Para la formación y profesionalización del personal en temas de género, se han realizado talleres y conferencias sobre género y lenguaje incluyente, y participan en la campaña *Día Naranja*, entre otras. Asimismo, se han dictado conferencias sobre prevención de la violencia en el noviazgo, igualdad de género y trata de personas, dirigidas al alumnado, personal docente, padres y madres de las niñas, los niños y los adolescentes.

La Coordinación de Comunicación Social, a través de la Unidad de Género, ha proporcionado capacitación a personal de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, mediante diez talleres y seminarios sobre temas de género, legislación y sensibilización en perspectiva de género. Se crearon medidas institucionales de transversalización mediante la incorporación de la perspectiva de género en la normatividad de la dependencia. En este sentido, se

¹⁰ Se reportan en total 34 eventos.

proporcionó al personal de la Coordinación General de Comunicación Social un manual para la correcta aplicación de un lenguaje incluyente y no sexista, elaborado por el IVM.

Se elaboró también una guía de disposiciones éticas para medios de comunicación y agencias de publicidad con enfoque de género, la cual fue publicada en la página de esta dependencia y se compartió con diversos medios de comunicación del estado. Asimismo, se aplicó un cuestionario-diagnóstico en la dependencia para conocer las necesidades del personal.

Se implementaron también acciones de sensibilización en temas de género, dirigidas a servidoras y servidores públicos de la administración pública estatal y público en general. Al respecto, se reportan ocho actividades de este tipo, de 2012 a la fecha, por parte de esta dependencia.

Se informó también que será programada la campaña *Por una igualdad de oportunidades para las mujeres en Veracruz*, en coordinación con el Instituto Nacional de la Mujeres y el IVM.

Hasta el momento, se han realizado cuatro campañas informativas, transmitiéndose en medios oficiales: 245 cápsulas y promocionales, y 620 horas dentro de 12 programas producidos por RADIOMÁS, así como 1,950 horas en 443 programas transmitidos por TVMÁS, encaminados a promover la erradicación de la violencia de género, los derechos de las mujeres, la legislación en materia de género y la línea 075. Además, entre 2011 y 2014 se difundieron también en prensa, radio y televisión 29 campañas para promover los derechos humanos de las mujeres.

El presupuesto asignado a la Unidad de Género para 2015 fue de 284,069 pesos, un 0.93% del total del presupuesto destinado a esa dependencia. En 2014, se asignaron 251,000 pesos y previamente no se había ejercido presupuesto alguno para esta área.

En total, de acuerdo con la Secretaría de Finanzas, el presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2015, para las unidades de género de las dependencias y entidades de la administración pública estatal fue de 6,858,325 pesos, más un presupuesto de 43,200,000 pesos para el IVM.

Por parte de esa Secretaría, en 2011 se realizó un diagnóstico de cultura institucional para la igualdad laboral entre hombres y mujeres, derivado de ello, se puso en marcha el *Programa de Cultura Institucional para Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres 2013-2016*. A través de este programa se promueve el uso del lenguaje incluyente, la conciliación de la vida laboral y profesional, la capacitación y formación profesional y la creación de políticas con perspectiva de género.

En este sentido, se incorporó la perspectiva de género en el marco jurídico y se estableció en el Programa Veracruzano de Finanzas Públicas la transversalización de la perspectiva de género en acciones, programas, políticas y presupuestos públicos que realiza esta dependencia. Se creó la Unidad de Género y se elaboraron los manuales para su organización y operación.

Además, a fin de impulsar que se generen datos estadísticos desagregados por sexo, se impartió el taller *Guía metodológica para generar datos estadísticos con perspectiva de género y conocimiento de la página web del INEGI*.

En el periodo comprendido entre el 1° de diciembre de 2010 a la fecha de presentación de este informe se realizaron 47 eventos de capacitación como cursos, conferencias, talleres, foros, cine debate, mesas de diálogo, entre otras, donde participaron 1,836 personas: 1,459 trabajadores de esta dependencia y 337 servidoras/es públicos (823 mujeres y 636 hombres).

Asimismo, se gestionaron 15 becas para personal de las unidades de género de la administración pública estatal para cursar la maestría en Políticas Públicas y Género en el periodo 2013 a 2015, y se

ha promovido la igualdad de género mediante documentos impresos y la página web de la Secretaría de Finanzas.

El estado agregó que, con el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASEV), se ha impulsado la emisión del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del estado de Veracruz.

El Programa tiene como objetivo garantizar a las mujeres y las niñas su derecho a una vida libre de violencia, con un enfoque multidisciplinario, multisectorial y con amplia participación de la sociedad. Para su implementación, este programa presenta acciones que permiten una articulación integral de la administración pública estatal. Se tiene proyectado realizar una evaluación de diseño a este programa para el año 2016.

Por otra parte, el estado señaló que cuenta con un Banco Estatal de Datos que es alimentado con información suministrada por las entidades, dependencias y organismos públicos que integran el SEPASEV, el cual se implementó y comenzó su funcionamiento en el año 2010, y cuenta con registros de casos de violencia contra las mujeres a partir de ese año.

El banco contiene información relacionada con víctimas y victimarios, eventos de violencia, seguimiento del caso, desapariciones, medidas y órdenes de protección, mapas georreferenciados y reportes o datos estadísticos. Para el uso de este banco existen los Lineamientos que regulan la creación, uso y manejo de información del banco estatal de datos e información sobre casos de violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz.

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

A. Contexto del estado de Veracruz 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 relacionados con los temas que se han incorporado en las conclusiones, 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 Veracruz, 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 MP 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) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Desaparición de mujeres y niñas en Veracruz; 8) Maternidad en niñas y adolescentes; 9) Mortalidad materna; 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. Sin embargo, 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.

* * *

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Veracruz ocupa 71,824 kilómetros cuadrados de la superficie total de la República Mexicana, divididos en 212 municipios. Esto representa el 3.7% del total del territorio nacional¹¹.

Veracruz ocupa el tercer lugar a nivel nacional con mayor población, con un total de 7,643,194 habitantes. De esta cifra, 3,947,515 son mujeres, 51.6% del total de personas que residen en el estado. El 61% de su población reside en zonas urbanas, mientras que el 39% restante, en zonas rurales.

Para el 2010, el estado de Veracruz contaba con un total de 1,983,543 hogares, de los cuales 527,169 eran con jefatura de mujeres, lo cual representa el 26.57% del total¹².

Asimismo, el estado de Veracruz aporta el 4.7% al Producto Interno Bruto Nacional (PIB), ocupando así el 6° lugar a nivel nacional entre las entidades que proporcionan mayor aportación al PIB.

El estado de Veracruz se caracteriza por presentar altos niveles de pobreza. En este sentido, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el 58% de la población veracruzana se encuentra en situación de pobreza, lo cual implica un incremento respecto al año 2012, cuando el porcentaje era de 52.6%. Esto es una proporción 26% superior a la observada en el ámbito nacional (Cuadro 1). Asimismo, de 2012 a 2014, aumentó el porcentaje de población en pobreza extrema, pasando de 14.3% a 17.2%¹³.

En contraste, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable es de sólo 12.2%, es decir, ocho puntos por debajo del promedio nacional, que es de 20.5%.

¹¹ Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/default.aspx?tema=me&e=30>, fecha de consulta: 7 de octubre de 2015.

¹² Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>, fecha de consulta: 7 de octubre de 2015.

¹³ Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Veracruz%20Pobreza%202014.pdf>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

Cuadro 1. Porcentaje y carencias promedio en Veracruz por indicador de pobreza, 2010-2014

Indicadores	Veracruz						Total nacional					
	Porcentaje			Carencias promedio			Porcentaje			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza												
Población en situación de pobreza	57.6	52.6	58.0	2.9	2.7	2.7	46.1	45.5	46.2	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	38.8	38.4	40.9	2.4	2.3	2.2	34.8	35.7	36.6	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	18.8	14.3	17.2	3.9	3.7	3.7	11.3	9.8	9.5	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	23.6	30.6	24.8	2.2	2.1	2.0	28.1	28.6	26.3	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.0	5.0	0.0	0.0	0.0	5.9	6.2	7.1	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	14.3	12.8	12.2	0.0	0.0	0.0	19.9	19.8	20.5	0.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	81.2	83.2	82.8	2.7	2.5	2.5	74.2	74.1	72.4	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	41.9	36.9	37.3	3.7	3.6	3.6	28.2	23.9	22.1	3.6	3.5	3.5
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	25.8	25.8	27.8	3.5	3.2	3.2	20.7	19.2	18.7	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	34.9	25.7	21.7	3.3	3.3	3.2	29.2	21.5	18.2	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	69.2	68.5	68.5	2.9	2.7	2.7	60.7	61.2	58.5	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	24.0	19.7	16.8	3.8	3.6	3.7	15.2	13.6	12.3	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	39.3	39.2	40.0	3.5	3.2	3.2	22.9	21.2	21.2	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	26.1	28.2	30.0	3.5	3.2	3.3	24.8	23.3	23.4	3.0	2.9	2.8
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	27.8	24.0	29.2	3.1	2.9	2.8	19.4	20.0	20.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	62.1	56.6	63.0	2.7	2.5	2.5	52.0	51.6	53.2	2.3	2.1	2.0

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

Es posible observar en el cuadro anterior que el porcentaje de población con al menos tres carencias sociales es de 37.3%, cifra 69% superior a la nacional. Igualmente, el rezago educativo es del 27.8%, superior al porcentaje a nivel nacional que es del 18.7%. El 21.7% de la población no cuenta con acceso a los servicios de salud, mientras que el 68.5% no cuenta con seguridad social.

En el periodo 1990-2010, la economía veracruzana observó transformaciones importantes. Durante estas dos décadas, la apertura económica tiene un doble efecto: por un lado, ocasiona un retiro de los trabajadores agrícolas respecto del campo y sus actividades y, por el otro, produce una relativa desindustrialización¹⁴. Esto condiciona una mayor tercerización e informalidad laboral.

En este horizonte de precarización, el Índice de Desarrollo Humano¹⁵ fue de 0.713 en 2012 en Veracruz, lo que lo ubica en el quinto lugar más bajo, sólo por encima de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, es decir, en el lugar 28 de los estados de la república y descendiendo un escalón frente a la posición que guardaba en 2008¹⁶.

¹⁴ Rodríguez, Hipólito, "Ciudad y cambio climático en el Golfo de México", ponencia presentada en el 38° Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana, del 23 a 25 de septiembre de 2015, CIESAS/UV, Xalapa.

¹⁵ El Índice de Desarrollo Humano sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes, p. 9, disponible en:

Respecto a la desigualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Veracruz es el tercer estado de la república con menor nivel de bienestar para las mujeres, después de Oaxaca y Guerrero, con un índice de 51.3%. La dimensión de educación (que mide la capacidad de adquirir conocimientos) es la que más contraste ofrece pues resulta mayor al 75%, y respecto a la dimensión de ingreso (que mide la oportunidad de contar con recursos que permitan un nivel de vida digno), ocupa el primer lugar con 45.1%¹⁷. A ese ritmo de crecimiento, se calcula que Veracruz alcanzará los índices del Distrito Federal en 2066¹⁸. El siguiente cuadro muestra un desglose de los aspectos considerados para el Índice de Desigualdad de Género¹⁹, en 2006:

Cuadro 2. Comparación IDG de Veracruz en el contexto nacional 2006²⁰

Indicadores	Veracruz	Nacional
Índice de desarrollo relativo al género 2006	0.7663	0.8172
Esperanza de vida al nacer		
Mujeres	76.01	77.21
Hombres	71.14	72.40
Tasa de alfabetización adultos (%)		
Mujeres	84.33	90.60
Hombres	88.80	93.39
Tasa bruta de matriculación 2006 (%)		
Mujeres	72.41	73.84
Hombres	73.34	73.99
Estimación ingreso proveniente del trabajo		
Mujeres	3,701	6,911
Hombres	9,560	14,365
Clasificación IDH menos IDG	-1	
Lugar en la clasificación nacional	29	

Ahora bien, de acuerdo con el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010 de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el estado de Veracruz cuenta con un total de 1,037,424 personas indígenas, lo cual representa el 13.57% del total de la población. Los pueblos indígenas que radican en esta entidad son el nahua, totonaco, huasteco (o tének) y popoluca²¹. En este sentido, son 47 los municipios de la entidad considerados como indígenas por la citada Comisión²².

http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf, fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. Identificar barreras para lograr la igualdad, 2014, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>, fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes, *op. cit.*, p. 15.

¹⁹ El Índice de Desigualdad de Género refleja tres dimensiones en las que las mujeres pueden experimentar desventajas respecto de los hombres: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral.

²⁰ PNUD (2011) *Informe de Desarrollo Humano México*, Producción Creativa, México.

²¹ Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2578, fecha de consulta: 7 de octubre de 2015.

²² Astacinga, Atlahuilco, Benito Juárez, Citlaltépetl, Coahuilán, Coetzala, Coxquihui, Coyutla, Chalma, Chiconamel, Chicontepec, Chontla, Chumatlán, Espinal, Filomeno Mata, Ilatlán, Ixcatepec, Ixhuatlán de Madero, Magdalena, Mecatlán, Mecayapan, Mixtla de Altamirano, Pajapan, Papantla, Platón Sánchez, Playa Vicente, Rafael Delgado, Los Reyes, San Andrés Tenejapan, Soledad Atzompa, y Santiago Sochiapan, Sotapan, Tantoyuca, Tehuipango, Tatahuicapan de Juárez,

Estos municipios son indicados como de alta y muy alta marginación, lo cual redundará en las posibilidades de desarrollo de las mujeres indígenas, aún más si se considera que el 65.6% de la población no hablante de español en el estado son mujeres²³. Esto limita seriamente sus posibilidades de movilidad, escolaridad y acceso al empleo y a la justicia. Igualmente, es preciso tener en cuenta ciertos rasgos de los grupos étnicos, sobre todo en el norte, donde se asienta la cultura totonaca, la cual se ha caracterizado por una permisividad hacia el incesto principalmente en la zona de la costa, lo que coloca a las niñas y adolescentes en riesgo de sufrir abusos de índole sexual²⁴.

Por otra parte, de acuerdo con el Índice Absoluto de Intensidad Migratoria 2000-2010, calculado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), la entidad presenta un índice medio de flujo migratorio²⁵. Sin embargo, Veracruz ocupa el 9º lugar a nivel nacional en el porcentaje de población emigrante a Estados Unidos de América. Las mujeres que salen de Veracruz para radicar en otros países representan aproximadamente el 19.5% de la emigración estatal²⁶.

Además, existe población rural que sigue desplazándose a las zonas urbanas, donde la falta de empleos bien remunerados está generando cinturones de pobreza. Todas estas variantes de la migración concurren para producir un alto porcentaje de mujeres jefas de hogar que como se señaló, asciende a casi el 27% del total del estado, frente al 24.6% de la media nacional, no sólo debido al desplazamiento de los hombres sino también a la disolución de las uniones y a los abandonos familiares²⁷.

Asimismo, es importante considerar que Veracruz es también un estado de tránsito de migrantes. En este sentido, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el secuestro de migrantes perpetrado por bandas del crimen organizado, polleros, autoridades o bien delincuentes y autoridades coludidos, se ha convertido en una práctica en aumento que exhibe rasgos de extrema crueldad y queda generalmente impune. Según estadísticas de este organismo, la mayoría de los secuestros de migrantes centroamericanos ocurre principalmente en el sur del país y Veracruz encabeza las cifras. De 9,758 víctimas referidas en 198 casos revisados de septiembre de 2008 a febrero de 2009, 2,944 fueron cometidos en la entidad²⁸. Las zonas de alto riesgo en el estado están relacionadas con las vías del tren en los puntos de Las Choapas, Agua Dulce, Medias Aguas, Jesús Carranza, Almagres, Sayula de Alemán, Acayucan, Mundo Nuevo, Coatzacoalcos, Cosamaloapan, Tierra Blanca, Córdoba, Loma Bonita, Orizaba y Río Blanco²⁹.

Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Tlachichilco, Tlaquilpa, Tlilapan, Uxpanapa, Xoxocotla, Zaragoza, Zongolica, Zontecomatlán de López y Fuentes y Zozocolco de Hidalgo.

²³ Inegi, Monolingüismo. La población hablante de lengua indígena en Veracruz de Ignacio de la Llave, 2005, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825498146/702825498146_4.pdf, fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.

²⁴ González Alba, "Hay golpes en la vida tan fuertes... Golpes como del odio de Dios: la violencia sexual en niñas del Norte del Estado de Veracruz", en *Revista Anual Virtual*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.

²⁵ Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Intensidad_Migratoria_Mexico_Estados_Unidos_2000-2010, fecha de consulta: 7 de octubre de 2015, p. 125.

²⁶ Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo139&s=est&c=27504>, fecha de consulta: 7 de octubre de 2015.

²⁷ Córdova, Rosío, Cristina Núñez y David Skerritt, *Migración internacional, crisis agrícola y transformaciones culturales en el centro de Veracruz*, Plaza y Valdés/Universidad Veracruzana, México, 2008.

²⁸ CNDH (2009) *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* www.acnur.org/biblioteca/pdf/7932.pdf?view=1.

²⁹ CNDH (2011) *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México* <http://www.cndh.org.mx/node/35>.

La condición de género agudiza la vulnerabilidad de las personas migrantes. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, por cada diez hombres que ingresan al país, sólo una mujer es registrada como jornalera y, al mismo tiempo, se reconoce que las acompañantes constituyen 16% de la población inmigrante. Paralelamente, un número importante de homicidios de mujeres en los registros de muertes violentas aparecen con identidad desconocida, lo que permite inferir que en algunos casos podría tratarse de migrantes irregulares³⁰.

Finalmente, no se puede dejar de lado el contexto de las amenazas y los homicidios que se han presentado en casos de defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas. En este sentido, el grupo de trabajo, a través de las visitas *in situ*, tuvo conocimiento de casos de amenazas a defensoras de derechos humanos que se dedican a la búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, destaca la referencia que se hizo sobre el caso de la periodista Regina Martínez, quien fue asesinada a golpes en su domicilio en abril de 2012.

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 (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 Banavim³¹, desde su creación, en el estado de Veracruz se han registrado 462 casos de violencia contra las mujeres, esto es, 0.4 % del total nacional, con un total de 52 agresores y una agresora. Cabe señalar que no se tienen registradas órdenes de protección ni de servicios.

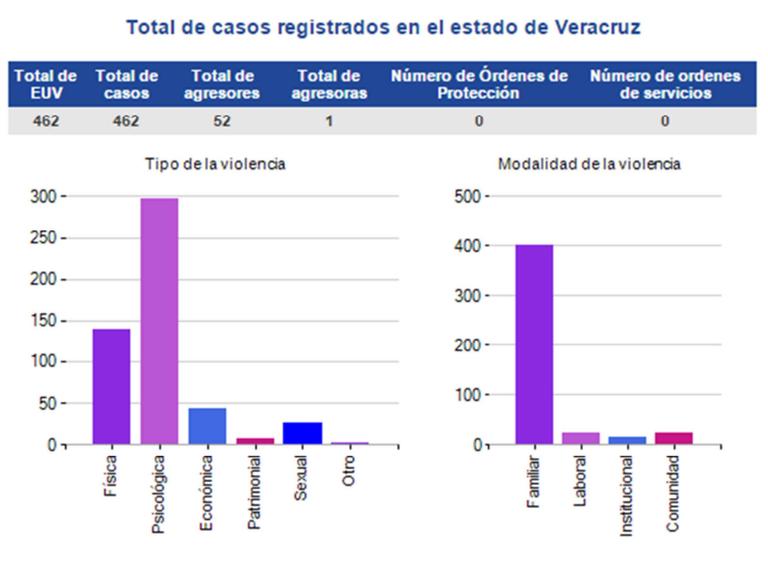
Al respecto, el grupo de trabajo observa que de los datos disponibles en el Banavim, no es posible conocer cifras exactas acerca de los tipos y modalidades de violencia. Asimismo, el grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de la obligación de proporcionar los datos por parte de las distintas instancias encargadas de la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo anterior, podría explicar el por qué no existe ninguna orden de protección o de servicios registrados. En este sentido, el grupo de trabajo toma nota de la existencia de un proyecto de convenio de colaboración entre el estado de Veracruz y el Banavim para la alimentación automatizada de esta base de datos y, en ese sentido, insta al estado a realizar las acciones necesarias para su ejecución y cabal cumplimiento.

De los datos disponibles, como se puede apreciar en la Gráfica 1, el tipo de violencia más frecuente es la violencia psicológica, seguida de la física y económica, respectivamente, todas en el ámbito familiar.

³⁰ Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, *Violencia feminicida en Veracruz*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006.

³¹ Disponible en: https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx, fecha de consulta: 5 de octubre de 2015.

Gráfica 1. Información referente a Veracruz disponible en la página Banavim

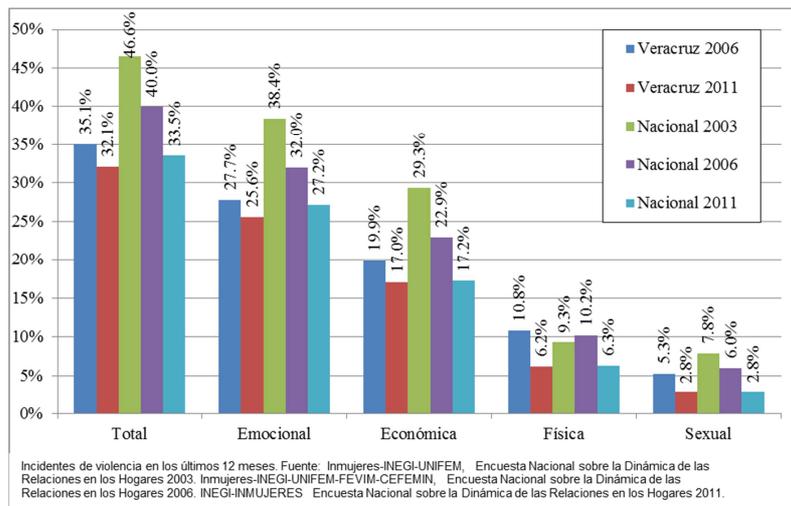


2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares

A partir del análisis de los resultados de las Endireh realizadas en 2006 y 2011, el grupo de trabajo observó diferencias en la prevalencia de los distintos tipos de violencia en 2006 y 2011. El comparativo realizado entre el índice nacional y el del estado de Veracruz en cada uno de los años, respectivamente, permite identificar que los niveles de violencia registrados en el estado, en general, son ligeramente inferiores al promedio nacional. De esta forma, el tipo de violencia por parte de la pareja más frecuente es la emocional, que afectó a 27.7% de las veracruzanas casadas o unidas en 2006 y a 25.6% en 2011; seguida de la violencia económica, que perjudicó al 19.9% de las mujeres en 2006 y al 17.0% en 2011.

Por lo que hace a la violencia física, se registró que ésta afectó al 10.8% de las mujeres en 2006 y al 6.2% en 2011. Finalmente, la violencia sexual se redujo entre 2006 y 2011, pasando de 5.3% a 2.8% de mujeres afectadas por este tipo de violencia (Gráfica 2).

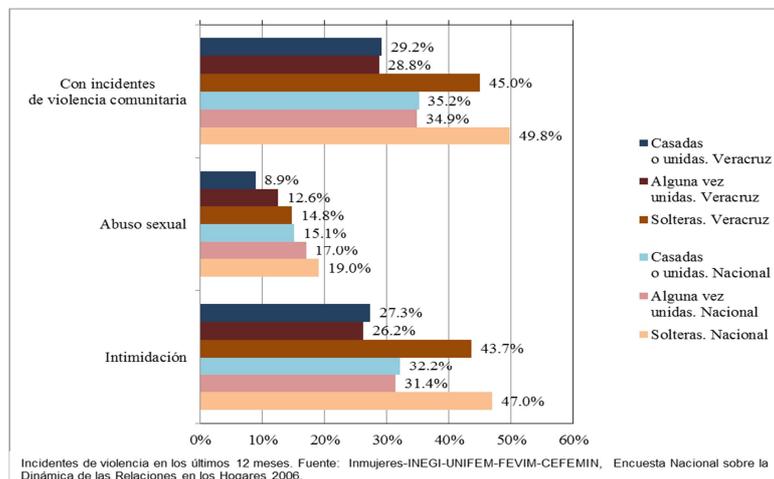
Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en el estado de Veracruz, 2006 y 2011



Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006 el 29.2% de las mujeres casadas o unidas había sido agredida en espacios comunitarios a lo largo de su vida. Por su parte, el 28.8% de las mujeres alguna vez unidas, fueron agredidas en espacios comunitarios, mientras que el 45% de las mujeres solteras vivieron este tipo de agresiones. Estas proporciones son inferiores a las registradas en el ámbito nacional, pues representan alrededor de la mitad de las prevalencias nacionales que son de 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente (Gráfica 3).

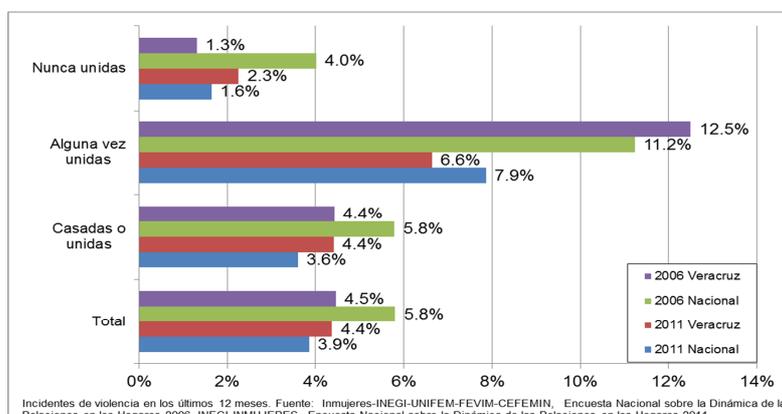
Respecto a la intimidación, entre las mujeres casadas o unidas es tres veces más frecuente que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es dos veces mayor y entre las solteras es tres veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia en los ámbitos comunitarios.

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



Según las encuestas Endireh, en 2006 el porcentaje de mujeres veracruzanas de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida, por algún familiar u otra persona, era inferior al índice nacional 4.5% - 5.8%. En 2011, esta tendencia es a la inversa, pasa de 4.4% en el estado a 3.9% a nivel nacional. Quienes más han sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas, lo que podría explicarse por su mayor edad, sin embargo, la proporción se redujo casi a la mitad entre esos años.

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



Por otra parte, en 2006 el 13.9% de las mujeres de Veracruz habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 17.9% en el caso de las mujeres alguna vez unidas. Estas cifras resultan inferiores al promedio nacional (Cuadro 2).

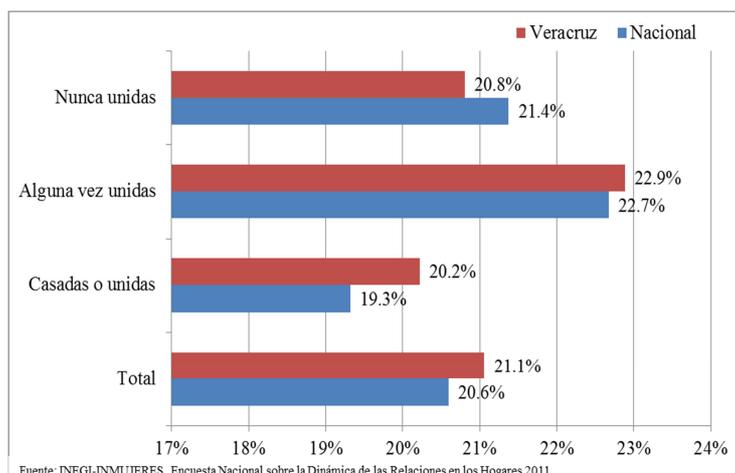
Cuadro 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006

	Nacional	Veracruz
Total	15.9%	13.9%
Casadas o unidas	15.4%	13.5%
Alguna vez unidas	19.2%	17.9%
Solteras	15.9%	13.3%

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH).
Tabulados básicos

Por lo que toca a la discriminación laboral, el 21.1% de las mujeres ocupadas de 15 años y más declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses, contra poco más de una quinta parte en el ámbito nacional. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres casadas o unidas, en las que la prevalencia es de 20.2% contra 19.3% del promedio nacional. En cambio, las prevalencias estatal y nacional son muy parecidas para las mujeres alguna vez unidas: 22.9% y 22.7%, respectivamente (Gráfica 5).

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 Sistema Nacional de Información en Salud SINAIS de la Dirección General de Información en Salud DGIS de la Secretaría de Salud³².

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* (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 violencia³³.

En este sentido, a partir del análisis de la información del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia*, el grupo pudo observar que de 2010 a 2014³⁴ la Secretaría de Salud³⁵ registró un total de 21,933 atenciones a mujeres por lesiones y violencia en Veracruz, cantidad que representa el 2.26% del total de atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 3). Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de mujeres, puesto que una misma persona 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.

Asimismo, el grupo observa que la participación de Veracruz en el total nacional es de 1.2% de las atenciones en 2010, 2.3% en 2011, 2.3% en 2012 y 2.5% para los años 2013 y 2014, proporción inferior al porcentaje que representa la población de mujeres en Veracruz, respecto del total nacional, que es de 6.8% en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes del Conapo.

³² Disponible en: <http://sinais.salud.gob.mx/>

³³ Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>

³⁴ Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

³⁵ Se hace referencia de forma genérica a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

Cuadro 3. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2009-2014

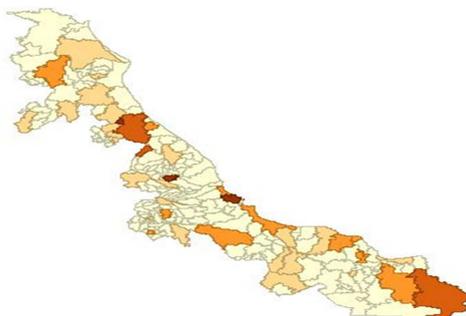
	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
Total Nacional	135,416	158,191	182,562	223,199	272,372	971,740
Veracruz	1,627	3,693	4,155	5,576	6,942	21,993

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

El grupo de trabajo observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Poza Rica de Hidalgo con 1,997 atenciones que representan 9.1% del total estatal. En segundo lugar, se encuentra Xalapa con 1,741 atenciones, es decir, el 7.9%; seguido de Veracruz con 1,628 atenciones (7.4%); Papantla con 968 atenciones (4.4%); Tlapacoyan con 894 atenciones (4.1%); Las Choapas con 819 atenciones (3.7%); Córdoba con 698 atenciones (3.2%); Tantoyuca con 687 atenciones (3.1%); Mecayapan con 612 atenciones (2.8%), y Gutiérrez Zamora con 591 atenciones, esto es, el 2.7% del total. Estos diez municipios concentran el 48.4% del total estatal y el 1.1% del total nacional (Mapa 1).

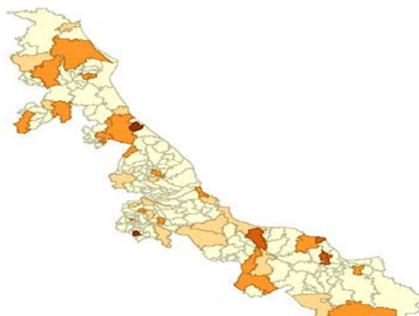
Cabe señalar que de los 212 municipios de Veracruz, 18 concentran las dos terceras partes de las atenciones y con 38 municipios se alcanza 90% de éstas, lo que implica que en 111 municipios no se registró ninguna atención. Esto es un claro indicativo de la falta de cumplimiento de la obligación de registrar adecuadamente las atenciones a mujeres víctimas de violencia.

Mapa 1. Atenciones a mujeres en el estado de Veracruz por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según municipio, 2009-2013



En cambio, si referimos estas atenciones a la población de mujeres sin seguridad social, que es a la que atiende la Secretaría de Salud, obtenemos un panorama muy diferente en el que los siete municipios con la tasa de atenciones a mujeres por lesiones o violencia por cada 10,000 mujeres sin seguridad social en 2013 son: Tlaquilpa con 121.3 (5.4 veces el promedio estatal de 22.5); Gutiérrez Zamora con 95.6; Tlacotalpan con 69.1 (tres veces el promedio estatal); Mecayapan (61.3); Huayacocotla (42.3); Ozuluama de Mascareñas (41.5); José Azueta (31) y Yanga, con 30.8 (2) (Mapa 2).

Mapa 2. Tasa de atenciones a mujeres en el estado de Veracruz por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social, según municipio, 2013



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 autoinfligida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las lesiones atendidas en Veracruz, el 75.3% del total de atenciones, es decir, 16,556, fueron clasificadas como *accidentales*, porcentaje que corresponde a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional, es decir 76.3% del total.

Sin embargo, el grupo de investigación nota con preocupación que, de acuerdo al parámetro de medición de esta encuesta, la proporción de casos correspondientes a *violencia no familiar* registrados en esta entidad es de casi uno de 20, es decir, 5.2%, porcentaje superior al presentado a nivel nacional que es de 3.2%. Esta cifra podría ser un indicativo de que en el estado de Veracruz la violencia no se reduce al ámbito familiar, sino que se presenta de manera frecuente en el ámbito comunitario.

Por su parte, la *violencia familiar* es inferior en Veracruz, con 14.4% en contraste al 18.5% a nivel nacional. También la violencia autoinfligida es mucho más frecuente en el conjunto del país que en la entidad, esto es 1.7% a nivel nacional, frente al 0.9% en Veracruz (Cuadro 4).

Cuadro 4. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, 2010-2014

	INTENCIONALIDAD DEL EVENTO													
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SE IGNORA		TRATA DE PERSONAS		TOTAL	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
TOTAL NACIONAL	741,406	76.3%	179,299	18.5%	30,986	3.2%	8,477	0.9%	11,561	1.2%	11	0.0%	971,740	100.0%
VERACRUZ	16,556	75.3%	3,167	14.4%	1,138	5.2%	381	1.7%	751	3.4%	0	.0%	21,993	100.0%

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

En los diez municipios con mayor número de atenciones brindadas en Veracruz, el grupo observa que existe un alto porcentaje de atenciones por accidentes, esto es un 75.3%, así como que el registro de atenciones por Trata de personas es nulo en el estado. Mientras que el registro de lesiones autoinfligidas es mínimo (1.7%). Asimismo, las atenciones registradas por violencia familiar representan un 14.4% y las relativas a violencia no familiar equivalen al 5.2% (Cuadro 5).

Llama la atención el elevado número de atenciones por violencia familiar registradas en el municipio de Xalapa (54.2%), porcentaje por encima de Poza Rica de Hidalgo (29.6%); seguido por Córdoba (26.5%); Mecayapan (8.5%) y Tlapacoyan (6.6%). Del mismo modo, resulta inquietante que en el puerto de Veracruz en más de la cuarta parte de las atenciones, esto es un 27.5%, se ignora la intencionalidad, lo que podría indicar que la capacitación del personal está siendo deficiente o bien que existe una falta de motivación para el registro adecuado de la información.

Cuadro 5. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, en los diez municipios con mayor número de atenciones, 2010-2014

ENTIDAD Y MUNICIPIO DE OCURRENCIA	INTENCIONALIDAD DEL EVENTO													
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SE IGNORA		TRATA DE PERSONAS		TOTAL	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Total Veracruz	16,556	75.3%	3,167	14.4%	1,138	5.2%	381	1.7%	751	3.4%	0	.0%	21,993	100.0%
Poza Rica de Hidalgo, Ver.	1,220	61.1%	592	29.6%	178	8.9%	3	.2%	4	.2%	0	.0%	1,997	100.0%
Xalapa, Ver.	687	39.5%	944	54.2%	75	4.3%	16	.9%	19	1.1%	0	.0%	1,741	100.0%
Veracruz, Ver.	1,014	62.3%	59	3.6%	48	2.9%	60	3.7%	447	27.5%	0	.0%	1,628	100.0%
Papanla, Ver.	932	96.3%	11	1.1%	11	1.1%	3	.3%	11	1.1%	0	.0%	968	100.0%
Tlapacoyan, Ver.	748	83.7%	59	6.6%	53	5.9%	22	2.5%	12	1.3%	0	.0%	894	100.0%
Las Choapas, Ver.	711	86.8%	32	3.9%	31	3.8%	30	3.7%	15	1.8%	0	.0%	819	100.0%
Córdoba, Ver.	488	69.9%	185	26.5%	23	3.3%	1	.1%	1	.1%	0	.0%	698	100.0%
Tantoyuca, Ver.	639	93.0%	20	2.9%	19	2.8%	4	.6%	5	.7%	0	.0%	687	100.0%
Mecayapan, Ver.	525	85.8%	52	8.5%	20	3.3%	7	1.1%	8	1.3%	0	.0%	612	100.0%
Gutiérrez Zamora, Ver.	555	93.9%	11	1.9%	13	2.2%	10	1.7%	2	.3%	0	.0%	591	100.0%
Resto de los municipios	9,037	33.3%	1,202	4.4%	667	2.5%	225	.8%	227	.8%	0	.0%	11,358	41.9%

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

Es importante mencionar que para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar se registra también el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica y económica/patrimonial). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 3,167 atenciones brindadas en Veracruz a mujeres por violencia familiar se registraron 3,336 tipos de violencia, es decir un promedio de 1.1 violencias por atención en el ámbito estatal. En cambio, para la violencia no familiar se registraron 1,165 tipos de violencia en 1,138 atenciones, es decir, 1.02 tipos de violencia por cada atención (Cuadro 6).

Respecto de los casos de violencia familiar atendidos de 2010 a 2014, el tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la violencia física que representa el 58.57% del total de atenciones, seguido por la violencia psicológica con un 30.51% y la sexual con un 7.028%. En menor medida, se registraron casos de violencia económica/patrimonial con un 2.06% y de abandono y/o negligencia con un 1.55%. Llama la atención que existe un incremento constante en el número de atenciones brindadas por año. Particularmente resulta preocupante el gran incremento de atenciones relacionadas con violencia física.

Con relación a los casos de violencia no familiar, la violencia física es la más frecuente con el 75.62%, seguida por la sexual con el 18.02%, la psicológica con el 5.57%, el abandono y/o negligencia con el 0.51 % y, por último, la económica y/o patrimonial con un 0.25%.

El grupo observa que del total de atenciones, tanto por violencia familiar como no familiar, la prevalencia de violencia física es mayor en el estado de Veracruz que en el promedio a nivel nacional.

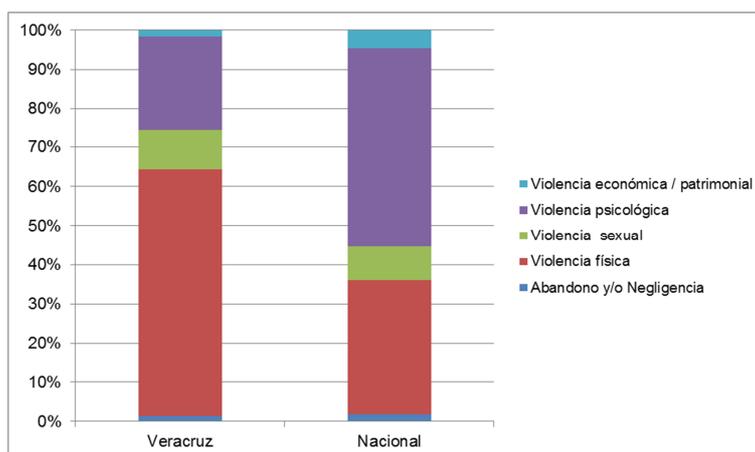
Cuadro 6. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014

INTENCIONALIDAD DEL EVENTO	Veracruz						Total nacional					
	Año de la atención					Total	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014		2010	2011	2012	2013	2014	
VIOLENCIA FAMILIAR	83	233	521	1,107	1,223	3,167	16,240	22,765	33,177	44,683	62,434	179,299
<i>Total de tipos de violencia</i>	88	243	607	1,152	1,246	3,336	20,484	29,264	42,833	53,362	79,027	224,970
Abandono y/o Negligencia	1	0	6	44	1	52	453	790	866	958	1,472	4,539
Violencia física	81	162	267	496	948	1,954	7,062	9,114	11,364	16,553	20,698	64,791
Violencia sexual	2	18	57	93	73	243	1,693	2,096	3,296	3,828	5,414	16,327
Violencia psicológica	3	63	262	481	209	1,018	10,159	15,847	25,159	29,255	47,446	127,866
Violencia económica / patrimonial	1	0	15	38	15	69	1,117	1,417	2,148	2,768	3,997	11,447
VIOLENCIA NO FAMILIAR	57	171	242	298	370	1,138	3,703	4,790	5,428	7,763	9,302	30,986
<i>Total de tipos de violencia</i>	57	175	261	300	372	1,165	3,860	5,094	5,760	7,327	10,210	32,251
Abandono y/o Negligencia	0	0	0	4	2	6	19	23	11	74	63	190
Violencia física	55	154	188	198	286	881	3,074	3,821	4,110	5,228	6,867	23,100
Violencia sexual	2	13	51	75	69	210	446	801	1,074	1,267	2,052	5,640
Violencia psicológica	0	8	20	23	14	65	303	419	534	717	1,185	3,158
Violencia económica / patrimonial	0	0	2	0	1	3	18	30	31	41	43	163

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

La distribución de los tipos de violencia difiere entre el total nacional y el estado de Veracruz. En este último es menos frecuente la violencia psicológica y la económica/patrimonial. Mientras que la violencia física cuenta con mayor incidencia (Gráfica 6).

Gráfica 6. Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014



Por lo que toca al servicio que otorgó la atención, en la consulta externa se detecta mayor frecuencia en casos de violencia física tanto en el ámbito familiar como no familiar (56.82% y 59.15% respectivamente). Para los servicios de hospitalización se registran mayormente los casos de violencia psicológica en el ámbito familiar (63.41%), mientras que en el no familiar se registró un número mayor de casos de violencia física (93.47%). En Veracruz, el tipo de violencia que es más atendida en los servicios de urgencias es la física con un 95.53% de atenciones en el ámbito familiar

y un 94.48% en el no familiar. Finalmente, los servicios especializados de atención a la violencia registran para el ámbito familiar una mayor proporción de casos de violencia física con un 45.04% y para el ámbito no familiar se presentan frecuentemente las atenciones por violencia sexual con un 54.04%.

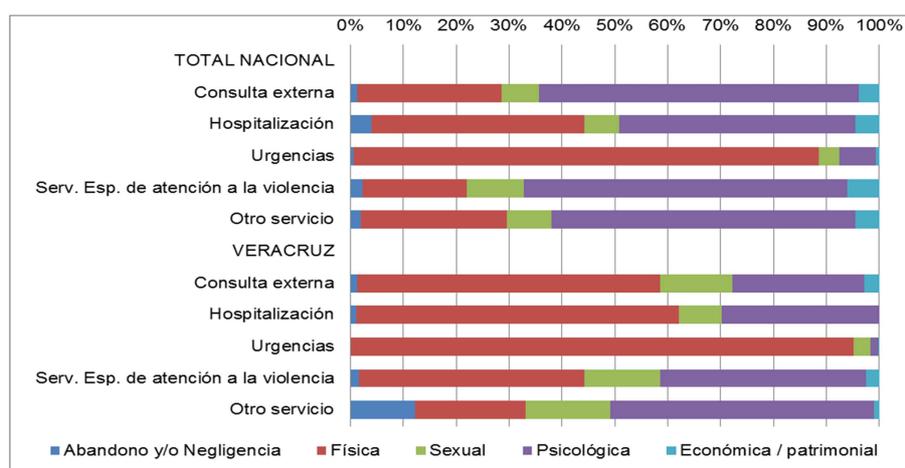
Cuadro 7. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014

	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
TOTAL NACIONAL	4539	64791	16327	127866	11447	190	23100	5640	3158	163
Consulta externa	770	13890	3566	36429	2346	23	2761	768	580	30
Hospitalización	414	4167	622	5208	529	59	641	169	119	13
Urgencias	212	19694	759	2683	207	25	18346	976	305	45
Servicio especializado de atención a la violencia	2974	24531	10695	78123	7926	60	1195	3602	2035	70
Otro servicio	169	2509	685	5423	439	23	157	125	119	5
VERACRUZ	52	1954	243	1018	69	6	881	210	65	3
Consulta externa	4	154	24	79	10	0	42	23	6	0
Hospitalización	1	10	4	26	0	0	43	3	0	0
Urgencias	1	856	19	20	0	1	728	35	4	3
Servicio especializado de atención a la violencia	33	913	181	842	58	5	67	147	53	0
Otro servicio	13	21	15	51	1	0	1	2	2	0

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

Al respecto, el grupo de trabajo observa que en los casos de violencia no familiar, en Veracruz son mayores los de violencia física (75.6% contra 71.6% del promedio nacional). Es mucho más frecuente la atención de este tipo de violencia en los servicios de hospitalización: 93.5% contra 64% en todo el país. Asimismo, en la violencia no familiar, la mayoría de los casos atendidos en los servicios especializados en atención a la violencia se refieren a violencia sexual, una proporción mayor que el promedio nacional (54% contra 51.7%).

Gráfica 7. Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud por tipo de violencia, según servicio que otorgó la atención, 2010-2014



Otro aspecto importante analizado por el grupo de trabajo es la repetición de los eventos. En Veracruz, la repetición de eventos se da en un 48.3% de los casos de abandono y/o negligencia, en un 45% de los casos de violencia física, en un 39.2% de los casos de violencia sexual, en un 67.9% de

los casos de violencia psicológica y en un 88.7% de los casos de violencia económica/patrimonial (Cuadro 8). Lo anterior resulta preocupante para el grupo puesto que se muestran altas tasas de reincidencia de actos de violencia, principalmente en el caso de violencia psicológica y económica/patrimonial. En este sentido, el grupo considera que esto refleja una situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres de la entidad y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención y sanción.

Cuadro 8. 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, 2010-2014

Servicio que otorgó la atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
Total nacional					
Total	73.7%	53.4%	61.8%	80.8%	86.9%
Consulta externa	68.2%	61.8%	69.2%	76.0%	82.9%
Hospitalización	50.6%	71.1%	64.0%	80.6%	83.4%
Urgencias	43.0%	25.4%	25.8%	62.1%	63.5%
Servicio especializado de atención a la violencia	81.9%	82.9%	63.4%	84.3%	89.7%
Otro servicio	57.4%	78.7%	69.0%	73.7%	75.4%
Veracruz					
Total	48.3%	45.0%	39.2%	67.9%	88.7%
Consulta externa	75.0%	57.0%	46.8%	78.0%	100.0%
Hospitalización	100.0%	18.9%	14.3%	53.8%	.
Urgencias	50.0%	23.6%	11.3%	41.7%	0.0%
Servicio especializado de atención a la violencia	55.3%	77.0%	40.5%	66.8%	89.7%
Otro servicio	15.4%	86.4%	88.2%	88.7%	100.0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas 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 una 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 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 investigación considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permitiría 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 éstos tienen lugar en la entidad para diseñar acciones dirigidas a su prevención.

Al respecto, 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 2014 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 39.9% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional, mientras que en el estado de Veracruz se dio aviso en un 51.9%. Si bien el porcentaje de aviso al MP en estos casos supera al total nacional, el grupo toma nota de que dicho porcentaje representa la mitad del total de los casos registrados. Del mismo modo, en relación con los casos de violencia no familiar atendidos por la Secretaría de Salud, los porcentajes correspondientes a nivel nacional son 51.6% y 68.7% en Veracruz, respectivamente (Cuadro 9).

Por otra parte, llama la atención del grupo de trabajo que en el estado de Veracruz casi uno de cada cinco casos son por lesiones accidentales (18.7%), pero que en más de la mitad (55%) las lesiones son autoinfligidas. Asimismo, resulta preocupante que en la mitad de las atenciones brindadas se ignore la intencionalidad. Ahora bien, en el caso de la violencia familiar, que es la citada específicamente en la NOM-046, el aviso al MP en Veracruz es 12% más frecuente que en el total nacional.

Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2014

Intencionalidad del evento	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
TOTAL NACIONAL	13.5%	13.0%	13.4%	16.8%	18.0%	15.4%
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	7.3%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	39.9%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	51.6%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	35.9%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	47.9%
Trata de personas	.	.	.	25.0%	33.3%	27.3%
TOTAL VERACRUZ	26.8%	25.3%	23.4%	27.7%	31.6%	27.7%
Accidental	20.5%	19.3%	16.5%	17.9%	19.7%	18.7%
Violencia familiar	76.3%	59.9%	37.9%	47.9%	58.5%	51.9%
Violencia no familiar	84.3%	58.4%	67.1%	74.8%	67.0%	68.7%
Auto infligido	58.5%	65.2%	58.9%	44.0%	53.7%	55.0%
Se ignora	43.2%	51.5%	47.5%	29.7%	64.5%	49.1%
Trata de personas

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

El grupo reconoce que los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar y no familiar se ubican favorablemente respecto del total nacional. Sin perjuicio de lo anterior, 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.

En este sentido, preocupa al grupo de investigación las causas de este incumplimiento, ya que, por una parte, podría deberse a que las agresiones contra las mujeres siguen siendo consideradas por las y los prestadores de servicios de salud como un asunto privado, en vez de una violación a los derechos humanos de las mujeres y, por la otra, podría ser un factor que refleje una falta de capacitación al personal de salud o, incluso, una falta de articulación institucional entre el sistema de salud y el sistema de procuración de justicia.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta más preocupante para el grupo de trabajo al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 10). Así, en las atenciones a las mujeres víctimas de violencia sexual, el aviso al MP es sensiblemente menor cuando se trata de eventos repetidos que cuando se registran por única vez. Es decir, en el primer supuesto sólo se ha dado aviso en el 73.4% de los casos, mientras que el aviso se da en 82.8% respecto con los actos de violencia que se registran una sola vez.

Lo mismo sucede en esta entidad con la repetición de eventos que tienen que ver con la violencia física, con un 59.3% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones y un 64.2% en casos únicos. Por su parte, en los casos de atenciones por violencia psicológica se da aviso al MP en un 36.9% de los casos cuando hay repetición de agresiones y en un 24.6% respecto de los actos que se registran en una sola ocasión.

En contraste, únicamente en los casos de abandono y/o negligencia, y de violencia económica/patrimonial se da parte al MP en mayor proporción en casos de repetición de las agresiones, que en los eventos únicos.

La situación anterior resulta preocupante toda vez que la falta de aviso al MP de la repetición de los eventos de violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz es una clara 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 10. 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, 2010-2014

	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
Total nacional	38.6%	48.9%	59.9%	39.8%	39.6%	28.5%	44.0%	41.5%	35.1%	30.1%	31.1%	46.3%	48.5%	36.0%	31.3%
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%
Veracruz	10.0%	64.2%	82.8%	24.6%	75.0%	21.4%	59.3%	73.4%	36.9%	38.7%	15.5%	62.0%	79.2%	33.0%	42.9%
2010	.	78.8%	100.0%	100.0%	.	100.0%	72.4%	.	.	.	100.0%	77.2%	100.0%	100.0%	.
2011	.	64.6%	63.2%	42.9%	.	.	74.7%	83.3%	20.4%	.	.	67.4%	71.0%	25.0%	.
2012	.	62.2%	68.1%	22.5%	100.0%	0.0%	55.2%	64.9%	15.4%	40.0%	0.0%	60.0%	67.0%	18.2%	43.8%
2013	3.7%	65.3%	86.6%	16.3%	60.0%	23.8%	75.2%	60.6%	32.8%	51.5%	12.5%	69.7%	75.6%	26.8%	52.6%
2014	66.7%	62.0%	94.1%	64.7%	100.0%	.	50.6%	93.0%	67.7%	7.1%	66.7%	55.6%	93.7%	67.3%	18.8%

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

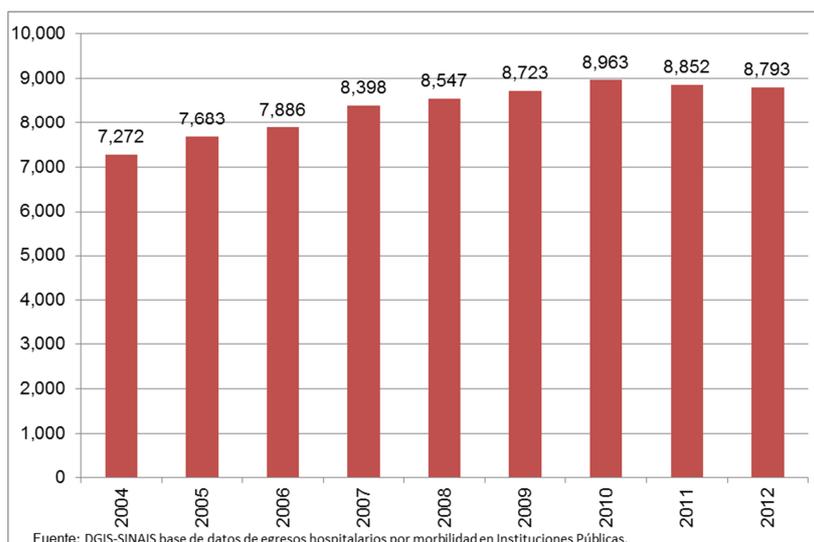
5. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del sector salud

Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas³⁶. 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 a un 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.

La Gráfica 8 muestra una tendencia creciente en Veracruz de los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, en el periodo 2004-2012, que en términos absolutos pasa de 7,272 casos a 8,793 en 2012.

Al respecto, el grupo de trabajo observa que del año 2004 al año 2010 este tipo de egresos se incrementó de manera constante. Sin embargo, para los años 2011 y 2012, el número de egresos por situaciones de violencia en el sector salud ha tenido una ligera disminución.

Gráfica 8. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, 2004-2012.



6. 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 Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud. Resulta necesario hacer este análisis porque, lamentablemente, 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.

³⁶ Disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx>.

El Cuadro 11 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio (DMPH) de 1985 hasta diciembre de 2013³⁷. Se trata de decesos con víctimas del sexo femenino por agresiones, en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

Cuadro 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Veracruz 1985-2013

Año	Total nacional	Veracruz	% del total de DFPH	% del total de población femenina
1985	1,479	71	4.8%	7.8%
1986	1,412	77	5.5%	7.8%
1987	1,264	66	5.2%	7.7%
1988	1,404	71	5.1%	7.7%
1989	1,241	68	5.5%	7.7%
1990	1,251	51	4.1%	7.7%
1991	1,280	62	4.8%	7.6%
1992	1,369	67	4.9%	7.6%
1993	1,347	55	4.1%	7.6%
1994	1,460	52	3.6%	7.5%
1995	1,500	59	3.9%	7.5%
1996	1,464	46	3.1%	7.4%
1997	1,333	67	5.0%	7.4%
1998	1,525	47	3.1%	7.3%
1999	1,396	51	3.7%	7.3%
2000	1,290	52	4.0%	7.2%
2001	1,296	52	4.0%	7.2%
2002	1,270	51	4.0%	7.1%
2003	1,319	50	3.8%	7.1%
2004	1,203	43	3.6%	7.0%
2005	1,287	51	4.0%	7.0%
2006	1,288	46	3.6%	6.9%
2007	1,083	44	4.1%	6.9%
2008	1,433	57	4.0%	6.9%
2009	1,920	101	5.3%	6.8%
2010	2,430	60	2.5%	6.8%
2011	2,689	160	6.0%	6.8%
2012	2,742	130	4.7%	6.8%
2013	2,493	95	3.8%	6.8%

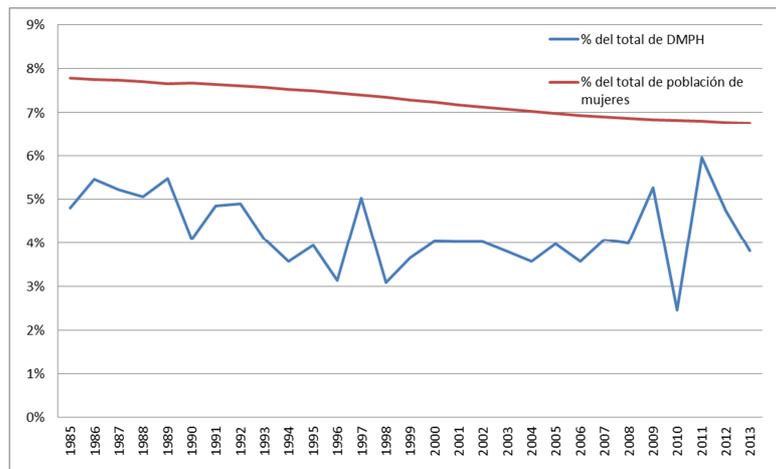
Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

³⁷ Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2014. 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.

Como se puede observar, entre 1985 y 2013 se han registrado en todo el país 44,646 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las que 1,902 (4.3%) corresponden al estado de Veracruz (Cuadro 10).

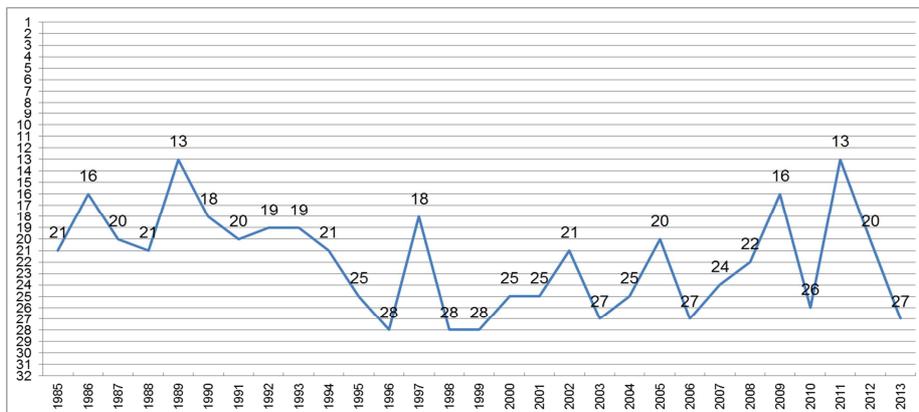
Si nos referimos al periodo definido en la solicitud de declaratoria de AVGM, el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio se redujo, como lo muestra la Gráfica 9. En 2011 se alcanzó el máximo de participación del estado en el total nacional de homicidios de mujeres con 6%, y este porcentaje tuvo en los últimos años un comportamiento oscilante, pues el valor del año 2010 es el mínimo en la serie con 2.5% pero en 2013 alcanza 3.8%.

Gráfica 9. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el estado de Veracruz, enero de 2012 a diciembre de 2013



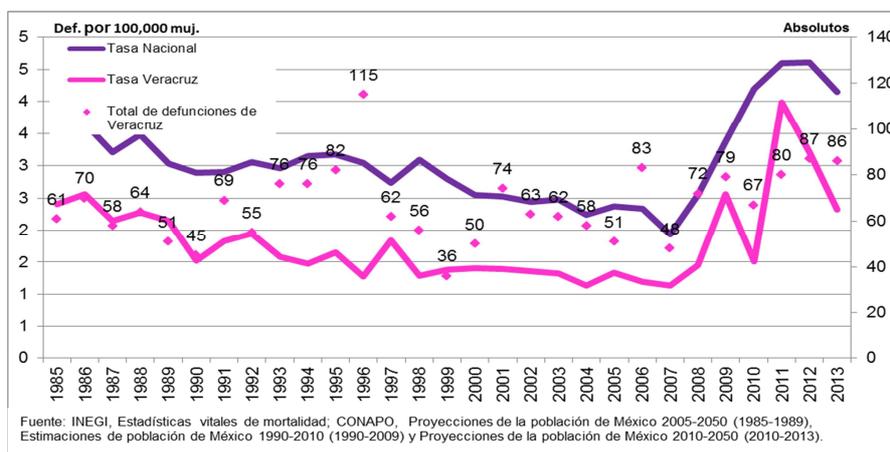
El grupo nota que el estado de Veracruz se ha caracterizado por presentar tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio muy fluctuantes, lo que implica que existen grandes variaciones en su posición relativa con otros estados a lo largo de los años. Entre 1985 y 1994 ocupó el lugar décimo tercero y vigésimo primero para llegar al puesto número 28 en 1996, 1998 y 1999. Tres años después, regresa al lugar 21, sube al décimo sexto en 2009 y baja diez posiciones en 2010. Para 2011 ocupó el lugar 13, bajó al 20 en 2012 y en el último año alcanzó el lugar 27. Es decir, en 2013 se dio un descenso de más de una cuarta parte en la tasa (Gráfica 10).

Gráfica 10. Orden ocupado por Veracruz según la tasa (por 100,000 mujeres) de defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, 2007-2013



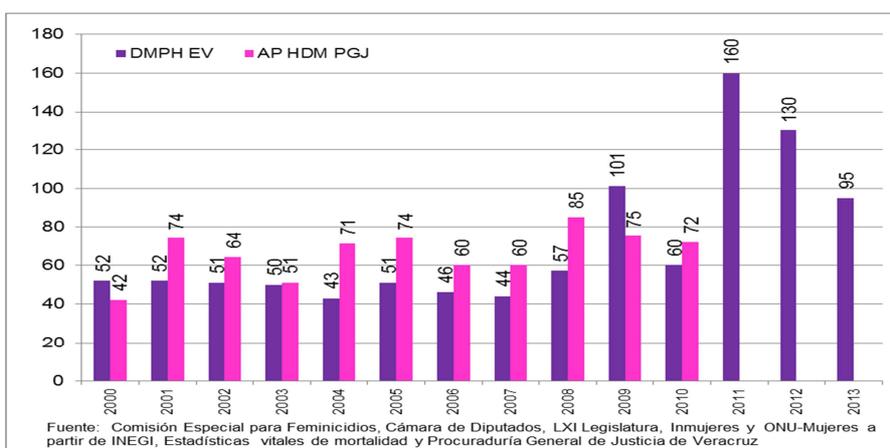
En 2011 se observa el mayor nivel en la tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Veracruz con 3.98 muertes por cada 100,000 mujeres, cifra que representa 0.86 veces la del conjunto del país (Gráfica 11). En 2004 la tasa de la entidad fue de 1.13 contra 2.25 en el promedio del país. Desde 1985, Veracruz se ha mantenido por debajo de la media nacional.

Gráfica 11. Tasas de defunciones de mujeres en Veracruz con presunción de homicidio, 1985-2013



En la Gráfica 12 se presenta una comparación de las cifras de defunciones de mujeres con presunción de homicidio provenientes de las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* con los datos aportados por la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz a la Comisión Especial para Feminicidios de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados³⁸. Llama la atención del grupo de trabajo que, con excepción de los años 2000 y 2009, el número de averiguaciones previas siempre sea superior que el de los certificados de defunción con presunción de homicidio. La situación inversa podría explicarse por la apertura de averiguaciones previas con más de una víctima, pero lo que también podría mostrar la gráfica es que no se están expidiendo certificados de defunción en todos los casos.

Gráfica 12. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*, averiguaciones previas por homicidios dolosos de mujeres y condenas por homicidios dolosos de mujeres registradas por la Procuraduría General de Justicia

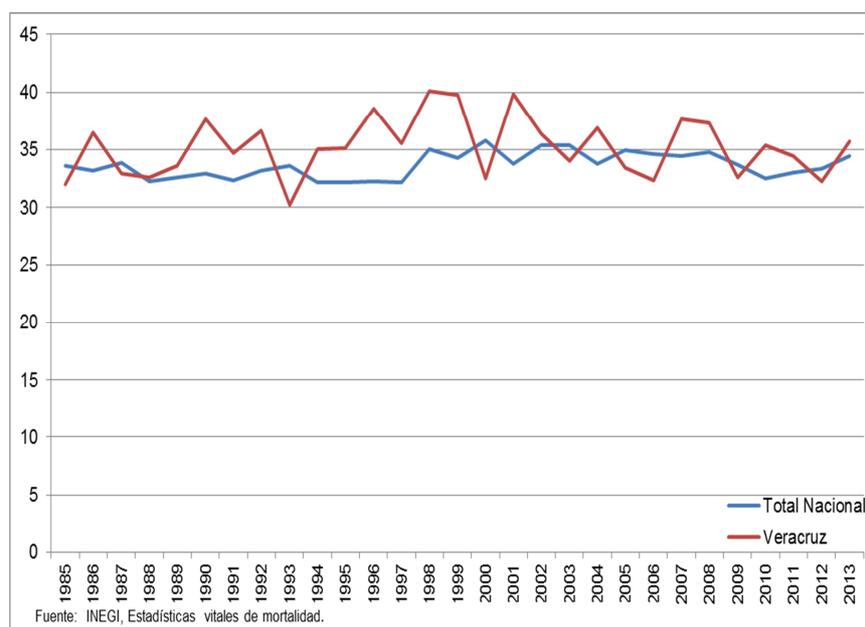


³⁸ Oficio número PGJ/UAI/81/2012, de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz. Solicitud Infomex 00083921.

Por otra parte, en cuanto a la edad de las víctimas de este tipo de defunciones, la Gráfica 13 muestra un ligero descenso reciente en la edad promedio en la que ocurren estas defunciones, la cual pasa de 40 años en 1998 a 39.8 años en 2001, reduciéndose a 36.9 en 2004 y a 32.3 en 2006. En los dos años siguientes, la edad promedio pasa a 37, y en 2012 nuevamente baja a 32.2. Finalmente, en 2013 el promedio estatal fue de 35.7 años contra 34.5 del total nacional.

Asimismo, tanto en Veracruz como a nivel nacional se presenta la misma tendencia de reducción en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio donde la víctima era menor de edad, la cual llegó a sólo 12.6% en 2013.

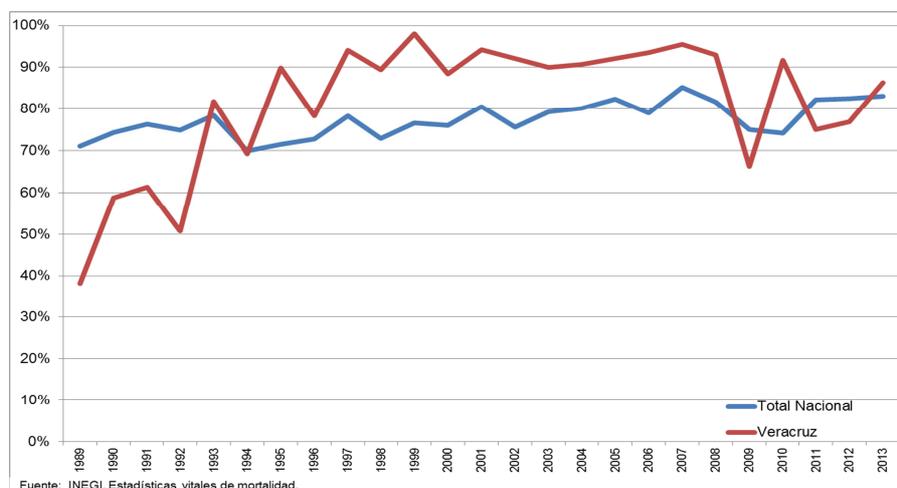
Gráfica 13. Edad promedio de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, 1985-2013



Por lo que respecta a la práctica de necropsia en los casos de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Veracruz, se aprecia una reducción significativa en los últimos años. Ejemplo de ello es el incremento que se presenta desde 1985 con un 38%, hasta sobrepasar un 90% entre los años 2000 y 2008. Para 2009, disminuye más de veinte puntos porcentuales y, a partir de ese año, las tasas han sido fluctuantes.

El grupo de trabajo considera de vital importancia que se realicen todas las diligencias necesarias para determinar la causa de muerte de las mujeres en todos y cada uno de los casos de defunciones y especialmente en aquéllos con presunción de homicidio. Lo anterior, es indispensable no sólo para garantizar el derecho de las víctimas a acceder a la justicia, sino también para identificar las particularidades de los casos y generar políticas públicas de prevención.

Gráfica 14. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que se realizó la necropsia, 1989-2013

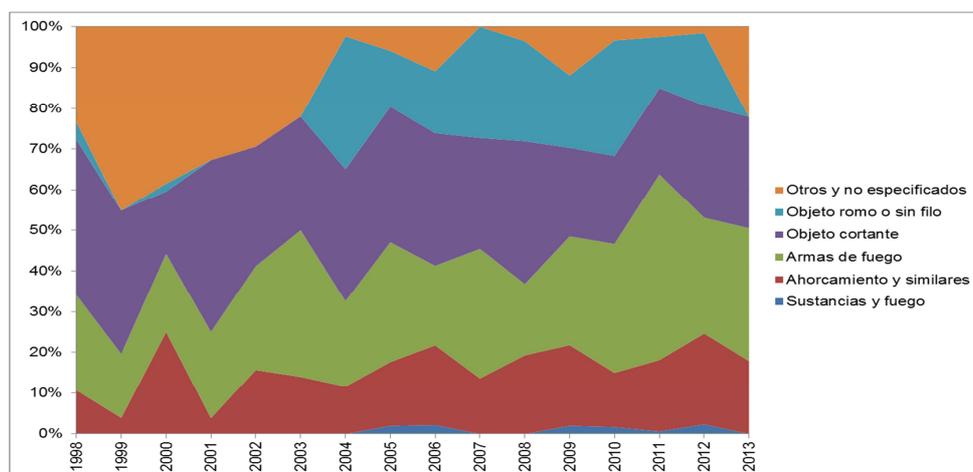


Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* muestran un comportamiento muy parecido entre Veracruz y el total nacional. Sin embargo, la proporción que ocurre en el hogar se incrementó a 49% en 1998; en 2002 y 2005 desciende a 37%, y crece a 53% en 2008. En 2009 baja en la mitad, en 2010 alcanza una tercera parte y en 2013 alcanza el 38%.

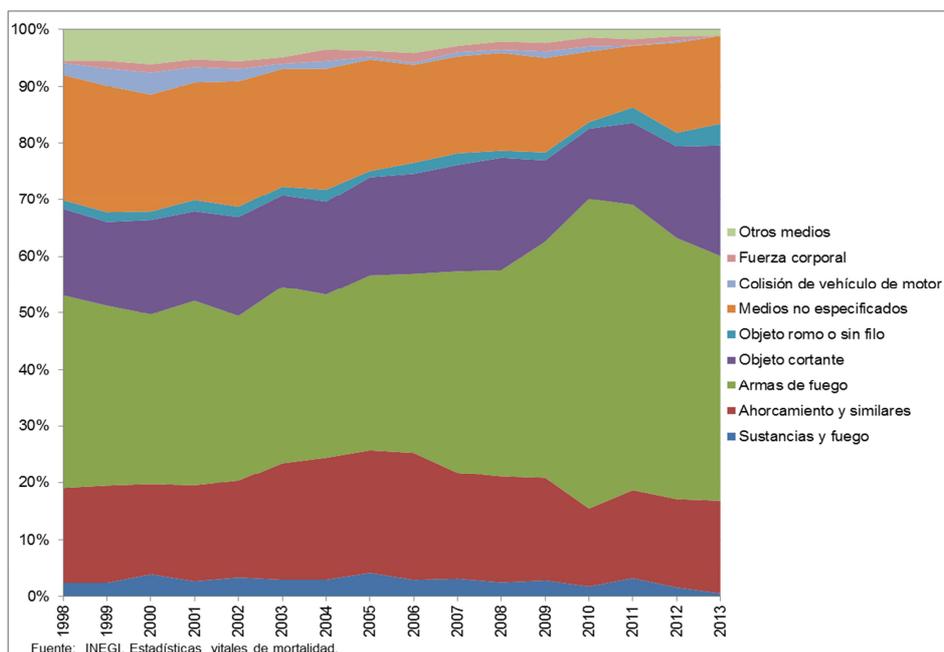
Por otra parte, la proporción de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en la vía pública muestra una tendencia opuesta, pues si bien esta proporción se reduce de 50% en 2011 a 29% en 2013.

En cuanto a los medios utilizados para agredir a las víctimas (Gráfica 15) es posible apreciar que en Veracruz es menos frecuente el uso de armas de fuego que a nivel nacional (Gráfica 16). En esta entidad, es usual recurrir al uso de objetos cortantes.

Gráfica 15. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres en Veracruz con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, 1998-2013



Gráfica 16. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, a nivel nacional, 1998-2013



7. Desaparición de mujeres y niñas en Veracruz

En septiembre de 2011, el entonces Procurador General del Estado de Veracruz realizó una comparecencia ante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados³⁹, ante la *Comisión Especial para conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las investigaciones realizadas por feminicidios en México*, en la cual informó que entre los años 2000 y 2010 fueron reportadas en el estado de Veracruz, un total de 5,231 niñas y mujeres desaparecidas. De ellas, al día de la comparecencia habían aparecido 808 (sin especificar si fueron encontradas con o sin vida).

Posteriormente, la Dirección del Centro de Información de la entonces Procuraduría Estatal, con el objetivo de conocer el estado actual de cada una de las investigaciones iniciadas por desaparición de personas, actualizó la base de datos, dando a conocer que se habían encontrado a 4,477 de las mujeres o niñas desaparecidas (sin especificar nuevamente si fueron encontradas con o sin vida).⁴⁰

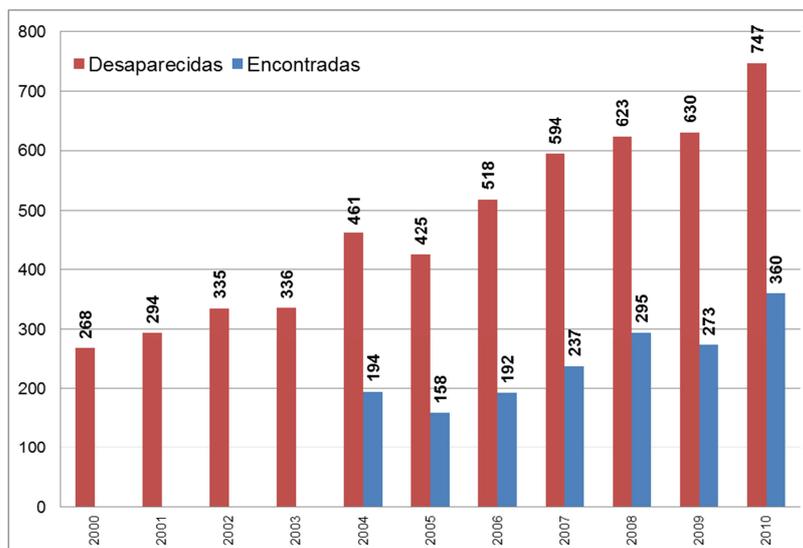
Sin embargo, debido a la contradicción de cifras proporcionadas por la Procuraduría Estatal, el Colectivo de Investigación Desarrollo y Educación entre Mujeres A.C. (CIDEM) solicitó en el año 2012, a través de Infomex, las cifras sobre niñas y mujeres desaparecidas en el estado. Como respuesta a dicha solicitud, se informó que en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2010, la Procuraduría Estatal tuvo conocimiento de 3,998 casos de niñas y mujeres desaparecidas, habiéndose localizado a 1,709 (Gráfica 17)⁴¹.

Gráfica 17. Número de mujeres desaparecidas y encontradas reportadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, 2000-2010

³⁹ Op. Cit. Nota 38

⁴⁰ Disponible en: <http://www.cidemac.org/sitio/documentos/Publicaciones/Visibilizar%20la%20Violencia%20contra%20las%20Niñas%20y%20las%20Mujeres%20en%20Veracruz.pd>.

⁴¹ Cabe señalar que esta información no está disponible en la página web de la ahora Fiscalía General del Estado de Veracruz.



En relación con los motivos de la desaparición de niñas y mujeres reportados por la Procuraduría Estatal, una cuarta parte se refiere a problemas familiares, mientras que el 74% de los casos, se catalogaron como “otras causas”, que contemplan, entre otras, problemas escolares, se quedó a dormir con algún familiar o amigo, andaba de fiesta, se fue a trabajar a otro lugar, o problemas de adicciones.

Respecto a la distribución espacial, en la respuesta a la solicitud de información formulada por CIDEM se señala que el 62% (2,480) de las desapariciones se concentraron en diez municipios del estado: Veracruz (779); Xalapa (402); Coatzacoalcos (357); Poza Rica de Hidalgo (210); Córdoba (181); Tuxpan (123); Martínez de la Torre (121); Cosoleacaque (119); Boca del Río (108) y Orizaba (80).

Llama la atención del grupo de trabajo la discrepancia que existe en las cifras proporcionadas por el propio estado, ya que esta falta de información clara y precisa es una barrera para el diagnóstico efectivo de la violencia contra las mujeres en la entidad y, por ende, para la determinación de las acciones focalizadas que deben realizarse para la prevención de las desapariciones de mujeres y niñas en el estado.

De acuerdo con esta información, al grupo le preocupa el incremento constante de las desapariciones entre los años 2005 y 2010, así como el hecho de que el número de mujeres localizadas sea menor al 50% en cada uno de los años.

8. La 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 Veracruz, entre 1985 y 2013, se registraron 86,644 nacimientos en los que la madre era menor de 15 años, con un promedio de 2,219 casos en los últimos cinco años registrados. Por lo que toca a nacimientos provenientes de mujeres menores de 18 años, en todo el periodo se han registrado 368,650 casos, de los cuales 53,630 se presentaron en los últimos cinco años, esto es un promedio anual de 10,726 nacimientos. (Cuadro 12).

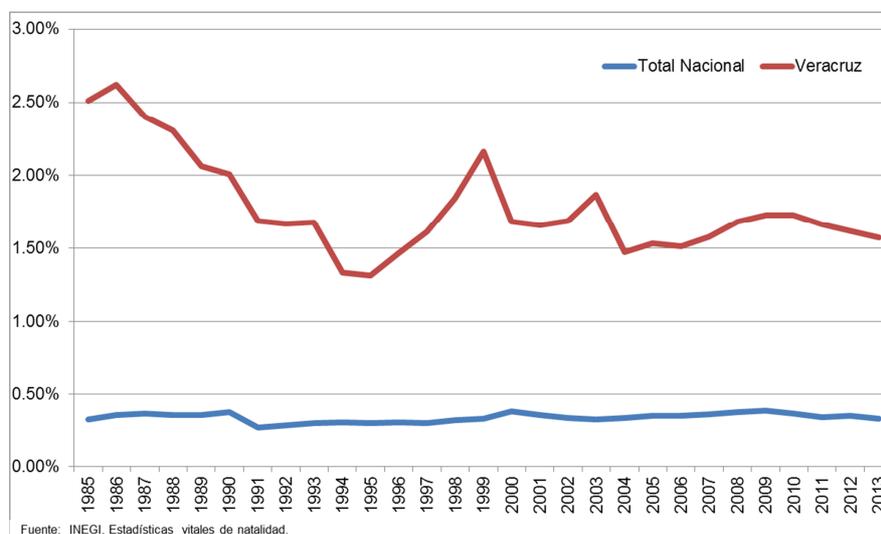
Cuadro 12. Nacimientos registrados en Veracruz por grupos de edad de la madre y año de ocurrencia, 1985-2013.

Año de nacimiento	Edad de la madre							Total
	Menos de 15	15-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35 y más	
1985	4,639	10,200	20,782	57,932	43,114	25,439	22,766	184,872
1986	4,962	11,463	21,587	59,472	43,954	25,844	21,955	189,237
1987	4,551	11,477	21,800	60,308	43,884	25,922	21,504	189,446
1988	4,380	11,738	21,854	60,217	44,775	26,034	20,785	189,783
1989	3,926	11,741	22,258	61,124	44,991	25,722	20,580	190,342
1990	3,955	11,952	23,078	63,166	46,719	26,989	21,249	197,108
1991	3,288	9,416	22,718	63,084	47,234	27,325	21,684	194,749
1992	3,252	9,685	21,798	63,327	47,366	27,632	21,861	194,921
1993	3,162	9,948	20,991	61,368	45,491	26,546	21,104	188,610
1994	2,481	10,021	20,514	59,424	45,573	27,179	21,449	186,641
1995	2,402	9,788	20,070	57,829	44,920	27,033	21,408	183,450
1996	2,539	9,388	19,251	53,824	42,022	26,051	19,997	173,072
1997	2,677	9,204	18,261	51,554	41,075	24,805	18,721	166,297
1998	3,083	10,086	18,515	51,904	40,981	24,724	18,300	167,593
1999	3,538	9,922	18,041	50,991	40,264	24,318	16,837	163,911
2000	2,855	10,410	18,667	52,309	41,653	25,250	18,702	169,846
2001	2,710	9,716	18,342	50,175	40,103	24,973	17,664	163,683
2002	2,728	9,599	17,721	49,754	39,880	24,976	17,273	161,931
2003	2,942	9,413	16,802	48,707	38,695	24,852	16,222	157,633
2004	2,239	8,914	16,313	46,987	37,563	23,887	16,502	152,405
2005	2,262	8,611	16,114	45,062	36,568	23,579	15,706	147,902
2006	2,212	8,354	15,585	45,009	35,900	23,576	15,883	146,519
2007	2,314	9,142	16,049	44,759	35,773	23,366	15,336	146,739
2008	2,451	9,284	16,483	44,247	34,993	23,062	15,355	145,875
2009	2,500	9,664	16,681	43,848	34,751	22,682	14,730	144,856
2010	2,493	9,435	16,603	43,768	35,109	22,589	14,550	144,547
2011	2,380	9,319	16,492	44,185	34,550	22,221	14,067	143,214
2012	2,209	8,621	15,747	42,538	33,030	21,266	13,360	136,771
2013	1,514	5,495	10,724	29,864	23,960	15,248	9,503	96,308

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de natalidad

El grupo de trabajo observa que en Veracruz la maternidad en mujeres menores de 15 años es 5.3 veces mayor que el promedio nacional, aunque en los últimos cinco años esta razón ha bajado a 4.7 veces, lo que no deja de ser muy preocupante (Gráfica 18). Al respecto, se insta al estado de Veracruz a asumir las acciones de la *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes* de acuerdo con el contexto de la entidad.

Gráfica 18. Proporción de nacimientos en Veracruz, en los que la madre era menor de 15 años, 1985-2013



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 elementos⁴².

En 2013 en Veracruz, sólo se cumplen en 70% las disposiciones de la NOM-007. En general, la entidad presenta un desempeño ligeramente inferior al promedio nacional. Los municipios de Texhuacán, Zontecomatlán de López y Fuentes, Chicontepec, Mixtla de Altamirano, Benito Juárez, Los Reyes, Zongolica y Tlachichilco tienen porcentajes de cumplimiento de la norma de 85% o más, en tanto que en el otro extremo se encuentran Filomeno Mata, Isla, Ayahualulco, Tres Valles, Tehuipango, Las Minas, Mecatlán, Tierra Blanca y Las Choapas, los cuales presentan menos de 69% de cumplimiento, lo que puede ser un indicador de falta de atención y de violación de derechos.

El grupo de trabajo estima necesario el fortalecimiento de las políticas y los programas de educación sexual para las niñas, los niños y adolescentes en los sistemas de educación básica y media superior en el estado de Veracruz, en coordinación con las instancias federales, los cuales deberán implementarse con un enfoque integral de derechos humanos y género para promover la educación sexual de acuerdo con su desarrollo, de tal forma que puedan ejercer de manera informada y responsable sus derechos⁴³.

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.

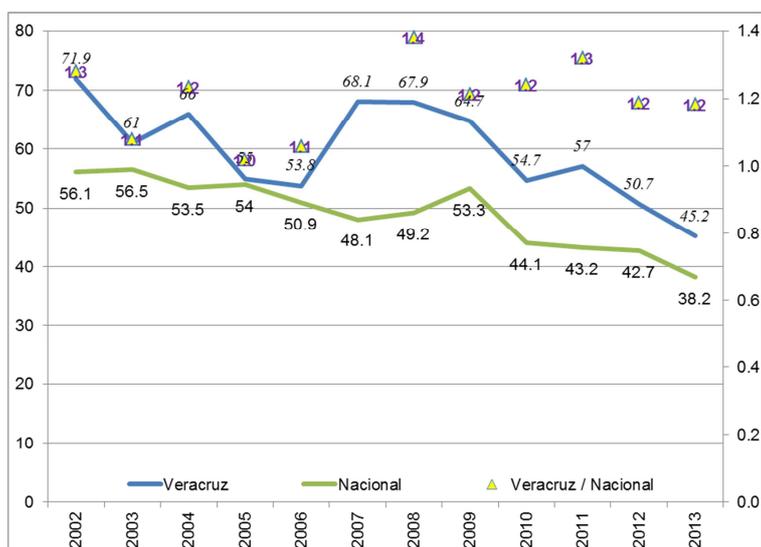
⁴² Por ejemplo: la atención prenatal; el mínimo de cinco consultas prenatales; la aplicación de la vitamina K; la aplicación de la vacuna BCG; la medición de la talla, el peso y la valoración APGAR.

⁴³ Véase el artículo 58 fracción VIII de la Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

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) en tres cuartas partes en el periodo comprendido entre 1990 y 2015. Esta meta no ha sido alcanzada por el Estado mexicano ni por el estado de Veracruz, el cual no ha logrado reducir de manera sustantiva los niveles de RMM. Hasta 2013, este descenso era de 64.1% superior al promedio nacional de 56.9%. En 1990, la RMM de Veracruz representaba 1.45 veces la nacional y en 2013 esta razón se redujo a 1.2.

La Gráfica 19 muestra la evolución de la RMM de 2002 a 2013. De acuerdo con los datos del Observatorio de Mortalidad Materna, en 2002 la RMM tenía un valor de 71.9, esto es, 1.3 veces mayor al valor nacional. En 2006 esta cifra descendió hasta 53.8 y, después de un cierto grado de aumento, en 2010 se redujo nuevamente al 54.7%. En 2011, presentó un incremento de 4.2% y finalmente dos reducciones consecutivas de alrededor de 11% entre los años 2012 y 2013. En la gráfica se muestra también –con triángulos amarillos– la proporción que significa la RMM de Veracruz respecto al valor nacional, que muestra tal tendencia con base en la convergencia de las tasas.

Gráfica 19. Razón de Mortalidad Materna en Veracruz y su comparación con el ámbito nacional, 2002-2013



Entre las principales características de las defunciones maternas en Veracruz entre 2009 y 2013, se observa que en promedio el 15% era menor de 19 años, el 85% vivía en unión libre o era casada, el 8% era hablante de lengua indígena, el 86.5% se dedicaba al hogar y un tercio contaba con estudios de primaria (completos e incompletos).

Respecto al número de mujeres que contaban con seguridad social, es posible apreciar que en 2009, del total de mujeres que murieron, el 36.6% no tenía seguridad social. Dicho porcentaje fue disminuyendo hasta llegar al 12.5%. Por el contrario, el porcentaje de mujeres que estaban afiliadas al Seguro Popular fue en aumento del 35.5% en 2009 al 60.9% en 2013 (Cuadro 13). A partir del análisis de estos datos, el grupo observa que la posibilidad de garantizar el derecho a la salud y a la vida de las mujeres embarazadas no necesariamente depende de que cuenten con algún tipo de seguridad social, lo que resulta un fuerte indicativo de que el problema podría recaer en la calidad de la atención médica que se brinda a las mujeres.

Cuadro 13. Indicadores de mortalidad materna en Veracruz, 2009-2013

Año de ocurrencia	2009	2010	2011	2012	2013
Muertes maternas	93	78	81	72	64
Razón de mortalidad materna*	64.7	54.7	57.0	50.7	45.2
Porcentaje de las defunciones maternas en que:					
<i>era menor de 19 años</i>	16.1	7.7	12.3	18.1	21.9
<i>vivía en unión libre o era casada</i>	69.9	76.9	72.8	76.4	78.1
<i>era hablante de lengua indígena</i>			13.6	5.6	4.7
<i>se dedicaba al hogar</i>	85.0	88.5	85.2	84.7	89.1
<i>no tenía escolaridad</i>	11.8	10.3	8.6	8.3	9.4
<i>contaba con primaria incompleta o completa</i>	30.1	32.1	24.7	38.9	35.9
<i>no tenía seguridad social ni protección a la salud</i>	36.6	37.2	16.1	18.1	12.5
<i>contaba con Seguro Popular</i>	35.5	28.2	53.1	52.8	60.9
<i>murió en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud</i>		53.9	43.2	65.3	64.1
<i>murió en una clínica u hospital de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social</i>		18.0	17.3	15.3	12.5
<i>murió en su casa</i>	8.6	12.8	18.5	6.9	9.4
<i>contó con asistencia médica</i>	86.0	89.7	84.0	88.9	84.4
<i>tuvo certificado otorgado por un médico</i>	95.7	96.2	95.1	97.2	98.4
<i>murió por causas obstétricas indirectas</i>	25.8	23.1	27.7	22.2	32.8
<i>murió por enfermedades hipertensivas del embarazo</i>	23.7	24.4	27.2	26.4	18.8
<i>murió por hemorragia del embarazo, parto y puerperio</i>		15.4	16.0	18.1	21.9
<i>murió por aborto</i>		12.8	7.4	8.3	6.3
<i>no tuvo control prenatal durante el embarazo</i>			7.4	9.7	10.9
<i>inició el cuidado prenatal entre el primer y tercer meses del embarazo</i>			45.7	48.6	32.8
<i>tuvo entre tres y cinco consultas prenatales</i>			43.2	18.1	15.6
<i>recibió atención de un médico durante el parto</i>			63.0	80.6	68.8
<i>fue atendida por una partera</i>			11.1	1.4	6.3
<i>atendió el parto en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud</i>			43.2	56.9	39.1
<i>atendió el parto en su casa</i>			11.1	2.8	7.8

Fuente: Observatorio de Mortalidad Materna, con datos de INEGI, DGIS/SSA, Bases de datos de defunciones. *2011 a 2013: Calculada con la actualización de nacidos vivos estimados de las proyecciones de población del CONAPO 2010-2050.

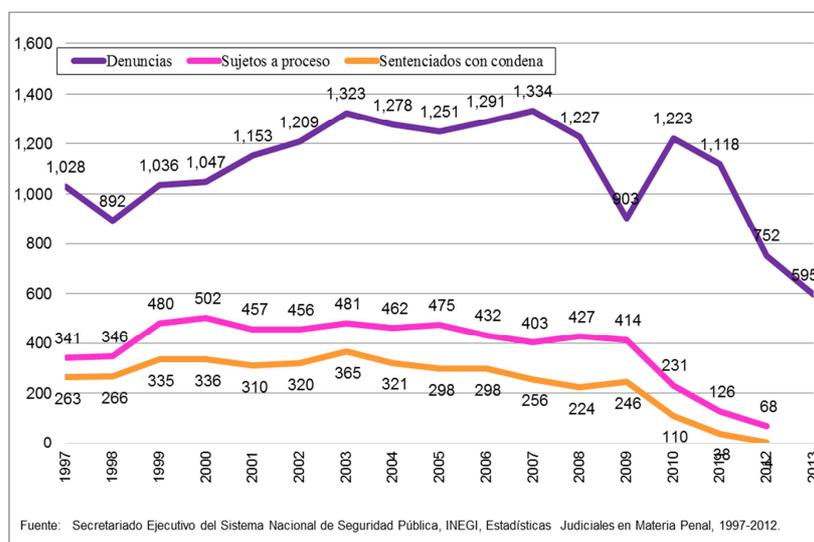
10. Estadísticas judiciales en materia penal

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 investigación considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad federativa.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación⁴⁴: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (que tampoco separa esta información por sexo de la víctima), las personas sujetas a proceso y las personas condenadas (Gráfica 20). Si bien la primera serie alcanza un máximo de 1,334 denuncias en 2007, las personas sujetas a proceso sólo llegan a un máximo de 502 en el año 2000 y las condenas a un máximo de 365 en 2003. En este sentido, a partir de esta información el grupo de trabajo considera que podría existir un indicio de falta de efectividad en los procesos de impartición de justicia.

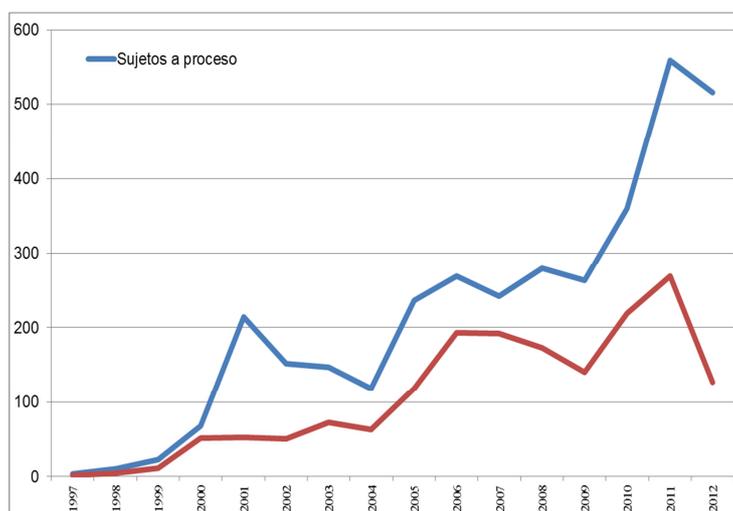
⁴⁴ A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

Gráfica 20. Violaciones denunciadas ante el MP, personas sujetas a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violación, 1997-2013



Respecto al delito de violencia familiar⁴⁵, desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenas (Gráfica 21). Llama la atención la dramática caída en las cifras de personas sujetas a proceso entre el año 2011 y el 2012, así como el cambio de tendencia que se da en 2011, cuando el constante crecimiento de casos que se venía observando se reduce sustancialmente⁴⁶.

Gráfica 21. Sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012



⁴⁵ Previsto en el artículo 154 bis del Código Penal para el Estado de Veracruz.

⁴⁶ El cambio de tendencia es significativo aun cuando se considerara que podría existir una tardanza en la persecución de delitos y que en 2012, al cierre de esta fuente de datos, no hubiera personas procesadas y sentenciadas en relación a casos que siguieran en proceso de investigación.

11. Los 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 permite 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 Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales

En el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, el gobierno del estado de Veracruz reportó un total de 1,443 víctimas de homicidio, de las cuales 194 eran mujeres y 432 víctimas de violencia familiar, de las cuales 411 fueron mujeres. Del mismo modo, se reportaron 88 víctimas de abuso sexual (78 mujeres), 85 de violación (78 mujeres) y 878 víctimas de lesiones (142 mujeres y 709 hombres).

En 2013, este censo registró 9,901 víctimas de delitos (2,586 mujeres y 5,243 hombres)⁴⁷. Entre las cifras reportadas destacan los delitos de: i) homicidio con 863 víctimas (106 mujeres y 751 hombres); ii) lesiones con 359 víctimas (43 mujeres y 316 hombres); iii) abuso sexual con 28 víctimas (24 mujeres y cuatro hombres); iv) violación simple con 62 víctimas (61 mujeres y un hombre), y v) violencia familiar con 250 víctimas (231 mujeres y 19 hombres).

La información más reciente del censo en 2014⁴⁸ da cuenta de un total de 9,539 víctimas (2,302 mujeres y 5,352 hombres)⁴⁹, de las cuales 604 fueron víctimas de homicidio (ninguna mujer); 62 víctimas de feminicidio; 34 víctimas de acoso sexual (26 mujeres y 3 hombres); 54 víctimas de violación simple (48 mujeres y 6 hombres), así como 280 del delito de violencia familiar (247 mujeres y 33 hombres). Llama la atención que no se registre ninguna víctima para los delitos de lesiones, abuso sexual, hostigamiento sexual, violación equiparada, incesto, otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, otros delitos contra la familia y trata de personas.

b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

En el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012*, el estado de Veracruz reportó 380 procesos iniciados por homicidios de mujeres durante 2011, cifra que representa 2.38 veces las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en las *Estadísticas vitales*⁵⁰. Asimismo, se reportaron 4,376 mujeres víctimas de lesiones, 612 de abuso sexual, 1,056 de violación simple, 11 de violación equiparada, 1,044 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 4,271 de violencia familiar, 172 de otros delitos contra la familia, 30 de corrupción de menores y cuatro de trata de personas.

Por lo que respecta al *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2013*, en el estado de Veracruz se reportaron 427 mujeres víctimas de homicidio de procesos iniciados en 2012. Igualmente, se registraron 4,157 mujeres víctimas de lesiones, 388 de abuso sexual, 729 de violación

⁴⁷ En el resto de los casos no se especificó el sexo de la víctima.

⁴⁸ Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=319521 fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.

⁴⁹ En el resto de los casos no se especificó el sexo de la víctima.

⁵⁰ Cabe señalar que en este censo no se registra la diferencia entre homicidios culposos y dolosos, por lo que tal comparación no se puede realizar directamente.

simple, 11 de violación equiparada, 2,067 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 5,542 de violencia familiar, 615 de otros delitos contra la familia, 29 de corrupción de menores y diez de trata de personas.

El grupo observa que de acuerdo con esta información, la violencia familiar representa el delito cometido en contra de las mujeres con mayor incidencia en la entidad.

c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014*⁵¹ tuvo 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.

Según la información obtenida a partir de dicho censo, en Veracruz se reportaron 336 homicidios de mujeres y 63 feminicidios, cuyos procesos de investigación dieron inicio en 2013. Siguen sin distinguirse las víctimas de delitos de comisión dolosa de los de culpa, lo que impide comparar estas cifras con las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*, que son 4.2 veces menores.

También se reportan 3,099 mujeres víctimas de lesiones, 173 de abuso sexual, 172 de acoso sexual, 571 de violación simple, 17 de violación equiparada, siete de incesto, 1,212 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 4,665 de violencia familiar, 82 de violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, 2,412 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 1,177 de otros delitos contra la familia, 36 de corrupción de menores y seis de trata de personas.

A partir de la información anterior, el grupo de trabajo observa de nuevo que los casos de violencia familiar prevalecen en cuanto a otro tipo de delitos cometidos en contra de mujeres en la entidad. Ahora bien, respecto de la discrepancia en las cifras de fuentes oficiales ante los presuntos homicidios de mujeres, el grupo considera necesario contar con datos precisos en todas las fuentes oficiales que permitan dimensionar de manera real la situación de la violencia contra las mujeres en el estado.

De toda la información analizada *motu proprio*, el grupo de investigación considera que en el estado de Veracruz existe un contexto de violencia estructural que se deriva de la situación de alta marginación y pobreza, la ubicación geográfica de la entidad, los flujos migratorios a los que está sujeta y la exclusión de las diversas comunidades indígenas que habitan en el estado.

Dicho contexto propicia las condiciones idóneas para que se produzca y reproduzca la violencia en contra de las mujeres en la entidad, afectando de manera particular a indígenas y migrantes.

El grupo nota que las cifras de violencia contra las mujeres en Veracruz según la Endireh, posicionan a este estado por debajo de la media nacional. No obstante, el grupo observó que del total de atenciones registradas por el Sector Salud, la proporción de casos correspondientes a *violencia no familiar* registrados en esta entidad es superior al promedio nacional, lo que podría ser un indicativo de que en el estado de Veracruz la violencia no se reduce al ámbito familiar, sino que se presenta de manera frecuente en el ámbito comunitario. Aunado a los datos de la Endireh, en el Sector Salud se identificó que la violencia física es la más frecuente en el estado de Veracruz.

⁵¹ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2014/default.aspx>

El estado también presenta altas tasas de reincidencia de actos de violencia, lo cual resulta preocupante para el grupo puesto que muestra una situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres de la entidad y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención y sanción.

Por otra parte, el grupo observa que existe una tendencia creciente en Veracruz de los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia.

Preocupa también al grupo el incremento constante de las desapariciones de mujeres en esta entidad, así como el hecho de que el número de mujeres localizadas anualmente sea menor al 50%. Asimismo, llama la atención la discrepancia que existe en las cifras proporcionadas por el estado.

El grupo de trabajo observa que en Veracruz la maternidad en mujeres menores de 15 años es mayor que el promedio nacional, lo cual refleja la necesidad de generar políticas públicas y programas de educación sexual para que las niñas, niños y adolescentes puedan ejercer de manera informada y responsable sus derechos sexuales y reproductivos.

Adicionalmente, el grupo toma nota del importante número de casos de muerte materna en el estado de Veracruz, lo que podría implicar, en algunos casos, violencia obstétrica.

Finalmente, el grupo considera necesario poner esfuerzos adicionales en la prevención de la violencia familiar, delito que se registra con mayor frecuencia en la comisión de delitos contra mujeres de la entidad, toda vez que estos casos podrían derivar en actos de violencia feminicida.

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de investigación 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 autoridades⁵².

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

⁵² 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. Cfr. 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.

Veracruz; 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 investigación.

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 estatal⁵³. 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.

En este sentido, 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 que permita a las y los servidores públicos tratar a las mujeres con la debida diligencia y, sobre todo, como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos⁵⁴.

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 hombres⁵⁵.

Respecto a esta obligación, la solicitante manifestó que es común que las autoridades minimicen los casos de feminicidio argumentando que las víctimas tenían vínculos con la delincuencia organizada, cuando presentan “el tiro de gracia” o signos de tortura. Durante las entrevistas a las organizaciones se mencionó también que en los casos de niñas y adolescentes desaparecidas es común que las autoridades manifiesten que la víctima se encuentre con “el novio” (incluso en el caso de la desaparición de una niña de 7 años), o bien, que limiten las líneas de investigación a problemáticas familiares. Esta percepción sobre las víctimas ha propiciado que las investigaciones no se inicien de forma inmediata y que las diligencias para la localización se emprendan después de 72 horas; además, refirieron que generalmente les solicitan recursos económicos para iniciar la búsqueda o, en su defecto, que se desistan de la denuncia.

En este sentido, la solicitante considera que las autoridades no incorporan una perspectiva de género para realizar este tipo de investigaciones con la debida diligencia, a pesar de los protocolos que se han generado en materia de investigación por parte del estado de Veracruz.

Aunado a lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas fueron coincidentes en manifestar que en la gran mayoría de los casos es indispensable el acompañamiento del IVM o de alguna organización de la sociedad civil para que las mujeres víctimas sean atendidas adecuadamente por las autoridades. En ocasiones, son las propias autoridades ministeriales la que conminan a las víctimas al desistimiento de las denuncias, valiéndose de sus condiciones socioeconómicas o propiciando tiempos de espera prolongados que llegan a superar las seis horas para que se dé el primer contacto con la autoridad.

⁵³ 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.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 236.

⁵⁵ 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.

Otro factor que se puso a consideración del grupo de trabajo por parte de las organizaciones entrevistadas fue que no se cuenta con intérpretes para la atención de personas hablantes de lenguas indígenas, particularmente en la sierra de Zongolica, ni con intérpretes de señas en todos los servicios de atención. Si bien la idea del MP itinerante es positiva, se manifestó que éstos no llegan a las zonas más marginadas de la entidad y que son insuficientes para atender al sector más desprotegido de la población.

Adicionalmente, las organizaciones manifestaron la existencia de casos de esterilización forzada a mujeres indígenas, en particular, en la Sierra de Zongolica en instituciones de salud del estado, así como el cobro de cuotas, que por mínimas que parezcan, no pueden ser costeadas por las usuarias.

El estado de Veracruz, por su parte, informó que a través del IVM y las unidades de género de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, se han impartido cursos, seminarios, talleres, conferencias, diplomados, entre otros, con el fin de capacitar a servidoras y servidores públicos para la incorporación de la perspectiva de género en sus actividades.

En este sentido, datos oficiales destacan que, entre los años 2010 y 2014, se han realizado 118 talleres de capacitación en la NOM-046, dirigidos a personal médico y paramédico. No obstante, el grupo de trabajo al realizar las visitas *in situ* se percató de que dicho personal no conoce la mencionada norma y mucho menos la aplica. Los estereotipos en esta institución pudieron ser percibidos mediante las manifestaciones de algunos directivos de instituciones de salud, quienes mencionaron que las situaciones de violencia son resultado de la actividad económica en la que se desenvuelven algunas mujeres, como las “meseras”.

Asimismo, la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, a través de la Unidad de Género, reportó haber capacitado a 4,332 personas de agosto de 2014 a julio de 2015, incluyendo personal administrativo, operativo, titulares de centros de reinserción social y responsables de módulos preventivos. Adicionalmente, se impartió la materia de *Perspectiva de Género* en el curso de formación inicial para policías preventivos.

Al respecto, el grupo valora los esfuerzos realizados por las unidades de género y el IVM en temas de capacitación en dicha materia. Sin embargo, observa con preocupación que el estado, a pesar de que cuenta con una cifra total de las personas que recibieron capacitación en materia de género⁵⁶, desconoce la representatividad de dicha cifra respecto al universo del funcionariado estatal. Aún más, las dependencias visitadas no presentaron datos concretos sobre el número de personas capacitadas, talleres o cursos impartidos y, mucho menos, sobre los contenidos de las capacitaciones.

En este sentido, las acciones de capacitación en materia de género parecen esfuerzos aislados por parte de las Unidades de Género de las dependencias y entidades de la administración pública estatal o del IVM, que no se traducen en la profesionalización de las y los servidores públicos, y no se reflejan del todo en el desempeño de la mayoría de las autoridades visitadas, las cuales, según pudo constatare, reproducen estereotipos que contribuyen a la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el estado.

Durante las entrevistas realizadas a las autoridades, el grupo de trabajo constató, por ejemplo, que el personal de la Secretaría de Salud desconoce las particularidades de la NOM-046. Además, personal de la Fiscalía, si bien en algunos casos tienen conocimiento de la existencia de los protocolos que se han creado para la investigación de delitos relacionados con la violencia contra mujeres, la mayoría desconoce el contenido de estos documentos y/o no los aplica.

⁵⁶ El IVM informó que contabiliza 12,084 funcionarias y funcionarios estatales y municipales capacitadas/os en materia de género en 2014 y al tercer trimestre de 2015 (7,804 mujeres y 4,280 hombres).

Asimismo, el personal entrevistado del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia señaló que, dependiendo del tipo de violencia, podía recomendar la conciliación con la pareja para preservar la unión familiar. Cabe señalar que la fracción IV del artículo 8 de la Ley General de Acceso prohíbe la conciliación y/o mediación en casos de violencia, por lo que el personal del DIF estaría incumpliendo con esa normativa. Es preciso destacar que el nuevo sistema penal de justicia acusatorio privilegia, sin distinguir la materia, los medios alternos de solución de controversias, entre éstos la conciliación. Si bien esta deficiencia debe ser atendida oportunamente, el grupo de trabajo sugiere al estado la armonización de la normativa referida, privilegiando el respeto y la garantía de los derechos humanos de las mujeres.

También se señaló que debido a la nueva legislación estatal sobre niñas, niños y adolescentes, ya no les corresponde atender a mujeres víctimas de violencia, por lo que, en caso de presentarse alguna mujer víctima, ésta es canalizada a la instancia competente. Para el caso de niñas y adolescentes víctimas de violencia y sus hijas e hijos, el DIF continua prestando la atención correspondiente a pesar de estar en estado de emancipación, lo cual es considerado como una buena práctica por el grupo de trabajo.

Con base en lo anterior, el grupo exhorta al gobierno del estado a dar a conocer a todas las autoridades encargadas del sector salud el contenido, los alcances y las obligaciones derivadas de la NOM-046.

Adicionalmente, se considera indispensable 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.

En conclusión, el grupo de trabajo considera que las autoridades del estado no han cumplido adecuadamente con su deber de respetar los derechos humanos de las mujeres que se encuentran bajo su jurisdicción.

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 humanos⁵⁷.

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 mujeres⁵⁸. 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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit., párrs. 166 y 167.

situación específica en que se encuentren⁵⁹. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares⁶⁰.

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 violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación⁶¹.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará las obligaciones específicas del estado de Veracruz de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a 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 mujeres⁶². Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia contra las mujeres⁶³. 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 ejerzan⁶⁴.

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. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia⁶⁵.

El grupo de trabajo reconoce los esfuerzos realizados por el estado de Veracruz en materia de prevención de la violencia contra las mujeres. Al respecto, el gobierno del estado indicó que ha ejecutado diversos programas de prevención de violencia contra las mujeres, entre los cuales destacan: i) Estrategias de Atención, Prevención y Combate a la Violencia hacia las Mujeres en el

⁵⁹Véase Corte IDH, Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México, op. cit., párr. 243.

⁶⁰Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, op. cit., párr. 17.

⁶¹ Véase Corte IDH, Caso Velázquez 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.

⁶² Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit., párr. 175.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Véase Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, op. cit., párr. 258.

estado de Veracruz; ii) Hacia una estrategia integral de prevención y atención para disminuir la violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz; iii) Protección de los Derechos Humanos a través de la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Veracruz, y iv) el Programa de Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Veracruz, para Prevenir y Atender la Violencia contra las Mujeres en las diez regiones del estado de Veracruz, (2015)⁶⁶.

Adicionalmente, refirió que para el caso de las mujeres indígenas se implementaron distintos programas, tales como: i) Prevención, atención a la violencia de género, desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las mujeres indígenas en el estado de Veracruz; ii) Por una cultura de paz entre hombres y mujeres; iii) Promotoras indígenas en la prevención de la violencia entre jóvenes, y iv) Prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas en Veracruz.

De igual forma, el estado reportó que para prevenir la violencia contra las mujeres, se impulsaron tres programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes: i) *Los Colores de la No Violencia para Niñas y Niños*;⁶⁷ ii) metodología de intervención *Yo lo Digo, Yo lo Canto, Yo Decido*, y iii) Observatorios juveniles. El grupo toma nota de estos programas e invita al gobierno del estado a que este tipo de acciones tengan continuidad y sean evaluadas para su medir su efectividad y propiciar su fortalecimiento.

La Secretaría de Salud, por su parte, ha implementado el *Proyecto de reeducación a víctimas y agresores de violencia de pareja*, con la finalidad de contribuir a la prevención de la violencia familiar y de género. En este sentido, se crearon grupos de autoayuda y de formación para la salud. Asimismo, señaló que se han realizado 118 talleres de capacitación en la NOM 046, dirigidos a personal médico y paramédico, así como talleres sobre prevención de violencia obstétrica y promoción del parto humanizado en los servicios de salud de Veracruz.

De las visitas realizadas, el grupo de trabajo observó que en ninguno de los hospitales visitados existen módulos de atención a la violencia o que cuenten con algún grupo de atención multidisciplinaria que se encuentre disponible permanentemente. También, se identificó que la capacitación referida no se ve reflejada en el personal de salud, toda vez que algunas de las personas entrevistadas no tenían conocimiento de la existencia de la NOM-046 y, en algunas otras, no conocían la metodología para la detección de la violencia o bien para aplicar el protocolo a seguir en estos casos. Por ello, el grupo considera indispensable el fortalecimiento de la capacitación y evaluación de la misma para el personal de salud, ya que la asistencia otorgada a las mujeres constituye un aspecto fundamental en la prevención de la violencia. Esta situación refleja el incumplimiento de la NOM-046.

También, el estado indicó que a través de su SEPASEVM se ha impulsado la emisión del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del estado de Veracruz, cuyo diseño será evaluado en 2016. Al respecto, el grupo considera indispensable que dicho programa cuente con indicadores que permitan evaluar su implementación. Además, es necesario que el mismo sea publicado a la brevedad, toda vez que éste resulta indispensable para dirigir la política estatal en materia de violencia contra las mujeres.

Por otro lado, el IVM cuenta con la línea de asesoría 075 mediante la cual se proporciona orientación jurídica y atención psicológica a mujeres que se encuentren en crisis emocional por motivo de violencia. Esta línea opera las 24 horas del día, en coordinación con el C4.

⁶⁶ Este programa continúa en ejecución.

⁶⁷ Durante 2014, en su modalidad virtual, el programa registró 1,422 docentes capacitadas, según el oficio IVM/SPI/0558/2015, de fecha 8 de octubre de 2015.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, implementó en octubre de 2014, el *Programa medidas reeducativas para personas agresoras privadas de su libertad o en semi-libertad por delitos de género*, en los 17 centros de reinserción social y dos módulos preventivos. De este modo, se indicó que el programa ha contado con la participación de 596 internos.

Además, se han implementado talleres de capacitación, cursos, pláticas, actividades deportivas, cine debates, para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, fomentar la cultura de la no violencia y construcción de nuevas masculinidades, dirigidos a personal del Centro de Estudios e Investigación en Seguridad, del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo, y a personal que atiende las líneas de emergencia 066 y denuncia anónima 089.

Del mismo modo, la Dirección General de Prevención y Reinserción Social reportó que, a través de la Unidad de Género, se capacitó a 4,332 personas de agosto de 2014 a julio de 2015. Adicionalmente, se informó que se implementó la materia *perspectiva de género* en el curso de formación inicial para policías preventivos del nuevo modelo policial, capacitando a un total de 2,348 personas.

El grupo trabajo toma nota de las acciones realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública e insta al estado a continuar y extender los programas de reeducación de personas agresoras.

El estado señaló que el Ceprevide realiza capacitación continua y permanente a servidoras y servidores públicos y ha diseñado e implementado programas con perspectiva de género, como el Programa Cultura de la Paz y la Legalidad, y el Programa de Prevención de la Violencia y la Delincuencia Contra Migrantes.

Por lo que hace al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Veracruz, se indicó que cuenta con un proyecto integral de profesionalización y difusión bilingüe de bienestar para el fortalecimiento de una cultura de denuncia del delito en materia de atención, prevención y combate a la violencia familiar y discriminación de las mujeres indígenas, que funciona con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

No obstante, de las visitas realizadas por el grupo, se pudo identificar una deficiencia en la capacitación del personal del DIF estatal. Además, preocupó al grupo de trabajo el hecho de que se refiriera que los casos de violencia contra las mujeres no son atendidos por la institución si no se encuentra una niña o un niño involucrado. Por ello, es indispensable que en dicha institución se fortalezca la perspectiva de género y se realicen evaluaciones periódicas del servicio brindado por su personal, y que tengan claridad sobre la institución a la que puedan canalizar a las mujeres víctimas de violencia,

Por otra parte, el estado manifestó que, desde el año 2010, cuenta con un Banco Estatal de Datos que es alimentado con información suministrada por las entidades, dependencias y organismos públicos que integran el SEPASEVM y que, además, cuenta con registros de casos de violencia contra las mujeres a partir de ese año⁶⁸. Para el uso de este banco existen los *Lineamientos que regulan la creación, uso y manejo de información del banco estatal de datos e información sobre casos de violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz*.

Durante las entrevistas realizadas a las autoridades, el grupo pudo constatar que a excepción del personal del IVM, de manera general, las y los servidores públicos desconocen la existencia o la metodología de captura de información en el banco de datos. Preocupa al grupo de trabajo que esas

⁶⁸ Esta es la información con la que cuenta el Banco Estatal de Datos, no obstante hay más ventanas que todavía no son alimentadas, por tal motivo, aún no se cuenta con esos datos; como es el caso de las medidas y órdenes de protección en material civil.

omisiones causen inconsistencias y, por tanto, impidan la sistematización y el diagnóstico adecuado de los casos de violencia contra las mujeres, que permitan comprender la dimensión integral y las características específicas del fenómeno de violencia en la entidad con la finalidad de realizar acciones preventivas y de atención adecuadas.

Asimismo, el grupo de trabajo observó que las instancias encargadas de atender a las mujeres no cuentan con la infraestructura y los recursos humanos mínimos para realizar sus funciones. En este sentido, destaca la escasez de personal experto en psicología, atención jurídica y trabajo social, en todas las instancias que brindan atención, así como la falta de espacios apropiados para ofrecer servicios de calidad a las víctimas en condiciones de privacidad.

El grupo verificó la falta de mecanismos para la contención emocional de las autoridades involucradas en la atención de la violencia contra las mujeres, estrategia que resulta de gran utilidad para atender el impacto y cansancio emocional del personal y que, en muchas ocasiones, incide en la calidad de la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia.

El presupuesto asignado en el ejercicio fiscal 2015 para las unidades de género de las dependencias y entidades de la administración pública estatal fue de \$6,858,325 pesos, más un presupuesto de \$43,200,000 pesos para el IVM. De este presupuesto, el IVM informó que estima ejercer un total de \$34,760,000 pesos, aproximadamente, considerando en conjunto recursos estatales y federales.

En este sentido, el grupo nota que el presupuesto asignado a las unidades no representa siquiera el 1% del presupuesto asignado a las dependencias. En el caso de la Secretaría de Salud representa el 0.013% del gasto total de operación ejecutado por la dependencia, en el caso de la Secretaría de Finanzas el 0.93% y, en general, la suma del presupuesto destinado al IVM y las unidades de género de la administración pública representa el 0.048% del gasto total del gobierno del estado previsto para el ejercicio fiscal 2015.

Resulta evidente que los recursos destinados a la contención de la violencia son insuficientes para implementar de manera efectiva una política de atención integral a los derechos de las mujeres en el estado. Por ello, es indispensable incrementar sustantivamente el presupuesto asignado en la materia para crear y fortalecer instancias de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

b. Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. Por tal razón, el cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado movilicen 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 aquéllas⁶⁹.

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 infructuosa⁷⁰. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

⁶⁹ Véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, op. cit, párr. 177.

⁷⁰ 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.

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 ésta 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 contra⁷¹.

En este sentido, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades y capacidades necesarias para que realicen su labor con un enfoque de derechos y humanos y perspectiva de género a fin de evitar un sesgo en la investigación generado por prejuicios, 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 la salud física y mental de las víctimas, y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos⁷².

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 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 eficaces⁷³.

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 mujeres⁷⁴.

En este sentido, la solicitante señaló que muchos casos de mujeres asesinadas y abandonadas en vía pública que presentan rasgos de ejecución, tales como un tiro de gracia o evidencia de tortura antes de morir, no son investigados como feminicidios al vincularseles con el crimen organizado. Esta situación, desde su punto de vista, genera un sesgo en las investigaciones. Asimismo, indicó que en muchos casos de desapariciones de niñas y adolescentes, las autoridades no llevan a cabo las diligencias necesarias para su localización, limitando las investigaciones al entorno familiar de la víctima.

Al respecto, el grupo toma nota de lo manifestado por las agentes del MP entrevistadas, quienes refirieron que la investigación de todos los casos relacionados con muertes de mujeres se inician como feminicidios. Del mismo modo, señalaron que cuando se denuncia la desaparición de una niña o mujer se emprenden de manera inmediata las investigaciones para su localización, particularmente, en el caso de niñas se implementa la Alerta Amber.

⁷¹ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit., párrafos 290 y 293.

⁷² Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit., párr. 455.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit., párr. 454

Sin perjuicio de lo manifestado por las autoridades entrevistadas, el grupo de trabajo recuerda al estado que ante la simple presunción y manifestación de vulneración de derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes se deben tomar las medidas de protección necesarias para salvaguardar su integridad.

Adicionalmente, la solicitante y las demás organizaciones entrevistadas coinciden en que la impunidad y la corrupción en los casos de violencia contra las mujeres ha fomentado la repetición de los delitos en su contra, además de una cultura de “no denuncia”. Particularmente, llamó la atención la referencia reiterada a casos de violencia sexual, como violación, incesto y abuso, en perjuicio de mujeres y niñas indígenas, situación que, desde su punto de vista, se encuentra invisibilizada por los patrones culturales que se encuentran arraigados en las comunidades.

De este modo, la solicitud señala que del periodo comprendido del 2000 al 2010 se inició la investigación de 728 homicidios dolosos de mujeres. Por lo que se refiere al periodo de 2011 a 2014, de la solicitud se observa que no existen cifras coincidentes en las diferentes fuentes de información, por ejemplo, en 2014 se tiene la cifra de 24 feminicidios de acuerdo con el Banco Estatal de Datos⁷⁵ y de 74 registrados en el *Proyecto Violencia contra Mujeres y Niñas. Monitoreo de Medios de Comunicación en Veracruz*, elaborado por el Centro de Estudios de Género de la Universidad Veracruzana.

Por su parte, el gobierno de Veracruz reportó que de enero de 2000 a agosto de 2015 se registraron 1,109 denuncias por homicidios dolosos de mujeres en perjuicio de 1,214 víctimas. En cuanto al estado procesal que guardan estos casos, el estado señaló que 39 se encuentran en trámite, 490 en reserva, 447 consignados, en 42 se determinó el no ejercicio de la acción penal, en 83 se declaró la incompetencia y 8 casos fueron reportados como acumulados.

Respecto a los 1,109 expedientes de homicidio doloso de mujeres, llama la atención del grupo la elevada cifra que se encuentran en reserva, que representa el 40.3% y que refleja una deficiente aplicación de los protocolos de actuación. Esto es un indicio claro de que las capacitaciones al personal ministerial no han sido efectivas y, por lo tanto, se realiza una inadecuada valoración de los elementos indispensables para poder llevar a cabo una investigación seria y diligente que permita la acreditación adecuada de los tipos penales, la consignación de los expedientes, la sanción de los responsables y la reparación integral del daño.

De igual forma, el estado reportó que de 2012 a agosto de 2015 se habían iniciado 161 casos de feminicidio⁷⁶, de los cuales 88 se encuentran en trámite y 73 determinados, y de los cuales el Poder Judicial estatal sólo reportó siete sentencias condenatorias en el periodo de un año, que comprende de agosto de 2014 a agosto 2015.

Al respecto, preocupa al grupo que el 55% de los feminicidios registrados por el estado se encuentran en trámite. Esto significa que de las averiguaciones previas iniciadas en un periodo de 3 años y medio, la mayoría de ellas no han sido consignadas ni judicializadas.

Se hace notar que el Poder Judicial del estado reportó que de enero de 2000 a agosto de 2015 sólo dio trámite a 396 casos de homicidio doloso de mujeres y/o feminicidios, cifra que no coincide con los casos que fueron reportados como consignados por el MP en el mismo periodo.

Por otra parte, el gobierno del estado de Veracruz informó que en el periodo señalado se iniciaron un total de 28,668 averiguaciones previas por el delito de violencia familiar en perjuicio de 30,898

⁷⁵ Se informó que estos casos fueron reportados por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz.

⁷⁶ El tipo penal de feminicidio se encuentra vigente a partir del 29 de agosto de 2011 en el Código Penal para el Estado de Veracruz, por lo que esta cifra se refiere al periodo comprendido entre 2012 y 2015.

víctimas. Llama la atención del grupo que únicamente 8,276 casos fueron consignados, esto es el 29%, y que sólo se hayan reportado 123 sentencias con perspectiva de género de agosto de 2014 a agosto de 2015 por este delito.

Resulta preocupante el elevado número de casos de violencia familiar y el escaso número de consignaciones y sentencias respecto a los mismos. Para el grupo de trabajo, esta situación es un indicativo de que la violencia familiar es naturalizada e invisibilizada y que el MP no investiga adecuadamente este delito.

Respecto al delito de violación y otros delitos sexuales, el estado de Veracruz reportó que del año 2000 al 2015 se recibieron un total de 25,017 denuncias en perjuicio de 27,221 víctimas, de las cuales 12,643 fueron consignadas, cifra que representa el 46.4% de los casos.

Por lo que respecta a la desaparición de mujeres, la Fiscalía General de Justicia del estado de Veracruz informó que del periodo comprendido de 2006 a 2015, se tienen registrados 1,679 casos de desaparición de mujeres y niñas en la entidad, de las cuales 1,341 fueron localizadas, sin especificar las condiciones en que fueron encontradas y el estado del proceso de localización de las 338 mujeres restantes. El grupo de trabajo exhorta al estado a que lleve a cabo todos los esfuerzos utilizando al máximo de sus recursos para la búsqueda y localización de estas mujeres.

Finalmente, se reportaron un total de 78 casos respecto del delito de lenocinio y trata de personas en contra de mujeres, de los cuales 21 se encuentran consignados, en ocho se determinó el no ejercicio de la acción penal, diez se encuentran en trámite, 29 en reserva y en siete se determinó la incompetencia. Se observa que el 37% de los casos se encuentran en reserva y que sólo el 27% han sido consignados, evidenciando una falta de debida diligencia en la investigación de este tipo de delitos y, desde luego, un considerable grado de impunidad.

Con base en los datos obtenidos, se observa que existe un alto índice de averiguaciones previas que se encuentran en reserva y que la mayoría de los delitos no han sido consignados ante la autoridad judicial, situación que, a consideración del grupo de trabajo, fomenta la impunidad. En este sentido, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación en los casos a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceso a la justicia y a cumplir diligentemente con su obligación de investigar. En particular, respecto de los casos que se encuentran en reserva, se propone revisar las posibilidades de reapertura formal de los mismos, particularmente cuando se identifiquen elementos que demuestren una conducta recurrente de violencia (denuncias previas de violencia y/o perdón reiterado por parte de la víctima), con el propósito de dar continuidad al trámite de las investigaciones teniendo presente la obligación de investigar *ex officio* y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres y niñas en el marco de un contexto general de violencia.

Por lo que hace a los casos de feminicidio, el grupo de trabajo observó que existen expedientes en trámite desde el 2012, lo que demuestra una dilación considerable en las investigaciones. Si bien se reconoce la adecuada tipificación del delito de feminicidio, se hace notar que durante las entrevistas a víctimas y sus representantes, el grupo percibió que las autoridades ministeriales actúan con un alto grado de opacidad para la adecuada resolución de los casos. En dos casos, los familiares de las víctimas refirieron que aun cuando el victimario se encuentra plenamente identificado por las autoridades ministeriales, no se toman las medidas necesarias para ordenar su detención; una situación similar, en otro de los casos hecho del conocimiento del grupo, permitió que el victimario se sustrajera de la justicia.

El grupo de trabajo reitera al estado la obligación procesal de investigar en un plazo razonable y de manera diligente todos los casos de muertes de mujeres, y de agotar la línea de investigación de feminicidio en todos los casos en los que pudiese existir una mínima presunción al respecto.

Respecto a la investigación de los delitos, el gobierno del estado reportó que la Fiscalía General de Justicia cuenta con: i) Protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidio⁷⁷; ii) Protocolo de diligencias básicas a seguir por parte del ministerio público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la violencia de género y de feminicidio⁷⁸; iii) Protocolo de diligencias básicas a seguir para la investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas; iii) Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas⁷⁹, y iv) Protocolo a seguir por parte de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia para el estricto cumplimiento del Acuerdo 25/2011 y demás disposiciones aplicables a las denuncias de personas desaparecidas⁸⁰.

Al respecto se informó sobre el funcionamiento de un *Comité Técnico de Análisis y Evaluación del Protocolo de diligencias básicas a seguir por parte del ministerio público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la violencia de género y de feminicidio*⁸¹, cuya efectividad y resultados son desconocidos por el grupo de trabajo.

El grupo de trabajo reconoce la importancia de los protocolos para procurar justicia en materia violencia contra las mujeres. Por ello, exhorta al estado a investigar y dar seguimiento, de manera diligente, a todos y cada uno de los casos, independientemente de que hayan culminado o no en la muerte de la víctima y, en especial, se le insta a valorar adecuadamente el riesgo a efecto de que, cuando así se amerite, se dicten las órdenes de protección necesarias para salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres, así como garantizar el ejercicio efectivo de su derecho a la seguridad.

Por lo que respecta a la obligación de sancionar, como se mencionó, el estado reportó que de agosto de 2014 a agosto de 2015 se han emitido 489 sentencias con perspectiva de género –en materia civil, mercantil y penal–, de las cuales se contabilizaron 194 en materia penal y se encuentran relacionadas a delitos como violencia familiar, pederastia, feminicidio, violación, tentativa de violación, abuso sexual, lesiones, estupro, violencia de género, violencia física, violencia psicológica, robo y tentativa de robo.

Se hace notar que el Poder Judicial estatal no presentó información sobre sentencias emitidas en el periodo comprendido de 2000 a julio de 2014. Por lo que respecta al homicidio doloso de mujeres, tampoco remitió información sobre sentencia alguna. Debido a la escasa información con la que se cuenta, el grupo de trabajo se ve imposibilitado para realizar un pronunciamiento con el sustento necesario. Se hace notar que el grupo tampoco pudo encontrar información pública sobre estadísticas delictivas, sentencias o determinaciones judiciales en materia de violencia contra las mujeres, en el estado de Veracruz.

Ahora bien, en el Banco Estatal de Datos se encuentran registradas 133 sentencias “con perspectiva de género” de las cuales en 77 casos no se dictaron medidas de reparación.

No obstante, el grupo percibe un contexto de impunidad toda vez que la relación numérica entre las averiguaciones iniciadas, consignadas y las sentencias emitidas son desproporcionadas respecto al número de casos en los que las víctimas no han obtenido justicia, lo cual refleja un índice de casos no determinados significativamente alto.

⁷⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 11 de julio de 2012.

⁷⁸ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 11 de julio de 2012.

⁷⁹ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 2 de enero de 2015.

⁸⁰ Acuerdo 25/2011, de 19 de julio de 2011.

⁸¹ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 11 de julio de 2011.

Con base en la información presentada en este apartado, el grupo de trabajo considera que el estado de Veracruz no cumple adecuadamente con su obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres, a través de las obligaciones específicas de investigar y sancionar las violaciones a los mismos. En ese sentido, se conmina tanto a la Fiscalía General de Justicia como al Poder Judicial a que se tomen las acciones pertinentes a efecto de impulsar la adecuada integración e investigación de los casos de violencia contra las mujeres y, de la misma manera, la determinación de la sanción de los responsables.

c. 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*.

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados⁸². 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 correctivo⁸³.

Al respecto, el gobierno del estado de Veracruz únicamente se limitó a señalar que se cuenta con beneficios de asistencia médica y social en diversas instancias de gobierno encaminadas a la reparación del daño, sin especificar cifras desagregadas por el tipo de delito y reparación que se brinda desde la Fiscalía y los juzgados del estado, en las diferentes etapas de atención, investigación y sanción de los casos de violencia.

No obstante, como se mencionó, de las 133 sentencias con perspectiva de género registradas en el Banco Estatal de Datos, en 77 no se dictó medida de reparación alguna.

Por su parte, de las visitas *in situ* realizadas a las fiscalías, el grupo de trabajo pudo observar que el personal en ocasiones refirió remitir a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares a la Dirección del Centro Estatal de Atención a Víctimas de los Delitos. Sin embargo, dicha dirección cuenta con personal e infraestructura insuficiente para brindar atención a víctimas en todo el estado.

El grupo de trabajo hace notar al estado la necesidad de considerar la reparación del daño como una reparación integral en los términos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁸⁴ y de la Ley General de Víctimas, por lo que lo exhorta a realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral del daño 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

⁸² Véase CEDAW, Recomendación General N°28, op. cit., párr. 32.

⁸³ Véase Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”), op. cit., párr. 450.

⁸⁴ Publicada en Gaceta Oficial del Estado el 28 de noviembre de 2014.

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 hombres⁸⁵.

Al respecto, el estado informó que cuenta con un *Protocolo de Actuación para la Implementación de las Órdenes de Protección en Veracruz* y que de manera constante se están impartiendo cursos de capacitación a las y los servidores públicos en la materia.

Asimismo, señaló que desde enero de 2012, en el Poder Judicial del Estado de Veracruz comenzaron a operar los registros de las órdenes de protección emitidas en favor de las mujeres. De este modo, de agosto a diciembre de 2012 se reportaron un total de 134 órdenes de protección, para el año 2013 fueron emitidas 784, mientras que para 2014 se emitieron 562 órdenes y, de enero a agosto del 2015, han sido emitidas 205 órdenes de protección en favor de las mujeres, principalmente relacionadas con los delitos de violencia familiar y de género.

Por otra parte, de acuerdo con el Banco Estatal de Datos, hasta agosto de 2015, se han registrado 897 órdenes de protección de las cuales 131 fueron precautorias, 762 de protección y cuatro fueron providencias precautorias⁸⁶.

De las órdenes precautorias, nueve fueron reeducativas, 100 sobre prohibición de convivencia o comunicación, 15 sobre prohibición de reunión o visitas a lugares, dos para la separación inmediata del agresor del domicilio, tres sobre suspensión de derechos vinculados al hecho y dos para vigilancia de persona o institución.

Respecto a las órdenes de protección, 579 fueron para vigilar el domicilio de la víctima, 53 se relacionan con prohibición de intimidación a la víctima, tres sobre registro de programas estatales de desarrollo personal, 26 sobre suspensión de convivencia del agresor con descendientes y una para el traslado de la víctima a un refugio.

Las autoridades que más órdenes de protección emitieron, de acuerdo al Banco Estatal de Datos fueron los agentes del ministerio público especializado en delitos sexuales y contra la familia (477 órdenes), seguidas de los jueces de primera instancia (451 órdenes), y el agente del ministerio público investigador (371 órdenes). El resto de las medidas fueron otorgadas por agentes de ministerio público municipal, jueces de control, menores y municipales.

En cuanto a la implementación de las órdenes, de las 897 emitidas, 879 se encuentran cumpliéndose, 13 fueron cumplidas y cuatro incumplidas.

En este sentido, el grupo de trabajo reconoce la importante labor realizada por el estado para la creación y operación del Banco Estatal de Datos, así como la elaboración del *Protocolo de Actuación para la Implementación de las Órdenes de Protección en Veracruz*.

Se estima pertinente mencionar la discrepancia de datos toda vez que la CNDH informó que la Fiscalía General del Estado había implementado 7,109 órdenes de protección en el año 2014⁸⁷.

⁸⁵ Cfr. CEDAW. Recomendación General N°28, op. cit., párr.9

⁸⁶ Los municipios en donde se han emitido más órdenes de protección por parte de las autoridades son Coatzacoalcos (643 órdenes), Poza Rica de Hidalgo (317 órdenes), San Andrés Tuxtla (170 órdenes); Misantla (61 órdenes), Orizaba (59 órdenes) y Xalapa (37 órdenes).

⁸⁷ Informe de la CNDH presentado al grupo de trabajo

No obstante, las organizaciones refirieron, que en ocasiones, las autoridades encargadas de solicitar o emitir las órdenes de protección en favor de las mujeres no lo hacen o no conocen que tienen las facultades. Igualmente, señalaron que en caso de emitirse dichas órdenes éstas no son implementadas puesto que las autoridades se limitan a sellar de recibido el oficio. Particularmente, señalaron que en algunas comunidades indígenas, alejadas con frecuencia, no se implementan las órdenes de protección toda vez que el personal encargado de cumplimentarlas es limitado y escaso en esas zonas, dejando así a las mujeres en situación de riesgo inminente.

Al respecto, llama la atención del grupo de trabajo que los números del Banco Estatal no coincidan con los del Poder Judicial⁸⁸ ni con los de la Fiscalía General Justicia, así como el reducido número de medidas dictadas por autoridades municipales, considerando que las especializadas no alcanzan a cubrir los 212 municipios del estado, y que éstas se encuentran alejadas de algunas comunidades. Del mismo modo, inquieta al grupo el hecho de que casi el total de órdenes de protección se encuentren activas, lo que podría implicar que no se esté dando el debido seguimiento y, en consecuencia, que las mismas no estén siendo efectivas.

Asimismo, se observa con preocupación que el número de órdenes de protección emitidas por el Poder Judicial han ido disminuyendo considerablemente de manera anual. Ello a pesar de que de los datos estadísticos presentados *supra* la violencia familiar ha ido en aumento a lo largo del tiempo en el estado de Veracruz.

También resulta preocupante que de las entrevistas realizadas por el grupo, así como del análisis de la información es posible identificar que no se realiza ninguna valoración del riesgo en cada uno de los casos, lo que podría implicar que las autoridades emitan órdenes de protección de manera discrecional, pues si bien el recién creado *Protocolo de Actuación para la Implementación de las Órdenes de Protección en Veracruz (2014)*, establece indicadores de alto riesgo y lineamientos para la atención de las víctimas por parte de las diferentes dependencias, no se indica cuáles son las medidas de protección adecuadas que deben adoptarse, en atención al nivel de riesgo detectado (bajo, medio o alto).

En este sentido, el grupo de trabajo desea recordar que la medición del riesgo que corren las víctimas es un prerequisite ineludible para que las medidas ordenadas sean adecuadas e idóneas, por lo que es necesario que se implemente un mecanismo adecuado de evaluación y análisis del riesgo que retome los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres para que las medidas otorgadas sean adecuadas para los casos concretos y no revictimicen a las mujeres beneficiarias de las mismas. De igual forma, es necesario brindar el debido seguimiento de las medidas otorgadas a cada una de las víctimas para verificar que las mismas sean efectivas.

Asimismo, el grupo observa que el citado Protocolo hace referencia a solicitudes de apoyo a Centros de Justicia para las Mujeres para que reciban atención integral, las cuales, de acuerdo con los artículos transitorios, operaran cuando éstos entren en funciones. Al respecto, el grupo insta al estado a acelerar los esfuerzos para la creación de dichos Centros de Justicia.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil manifestaron su preocupación por la falta de albergues o refugios en los que se pueda brindar protección a las mujeres víctimas de violencia cuando sea necesario. En el mismo sentido, durante las visitas *in situ*, el grupo de trabajo detectó que el estado no cuenta con refugios o albergues especializados para mujeres en situación de violencia, y las organizaciones de la sociedad civil a las que normalmente son remitidas las mujeres no cuentan con un marco jurídico *ad hoc* que regule su funcionamiento y los mecanismos de apoyo y

⁸⁸ Cabe señalar que no se cuenta con información respecto de la fecha en que se comienzan a registrar las órdenes de protección en el Banco Estatal de Datos, sólo se señala que es partir de la segunda fase.

supervisión. En algunas ocasiones, son las propias organizaciones de la sociedad civil quienes brindan el refugio a las víctimas.

En atención a lo anterior, el grupo de trabajo insta al estado a crear albergues y refugios con la finalidad de otorgar protección a las mujeres veracruzanas que se encuentra en situación de riesgo.

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

La obligación de promover 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 discriminación⁸⁹. 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 se debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos⁹⁰.

Cumplir con esta obligación implica además, utilizar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos para lograr sensibilizar a hombres y a mujeres respecto de que la violencia es producto de comportamientos socialmente construidos y que puede modificarse para permitir condiciones de vida dignas.

De igual manera, promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos contempla la observancia, promoción y difusión de mensajes a través de campañas en los medios de comunicación que modifiquen los paradigmas de la desigualdad y reproducción de estereotipos de género que asocian a las mujeres con roles tradicionales y que transformen la visión de jerarquización y naturalización de las desigualdades sociales.

Al respecto, el estado informó que entre 2007 y 2015, a través del IVM, se han impulsado numerosas campañas para la difusión de los derechos humanos de las mujeres, entre las que se encuentran: i) la campaña estatal de difusión contra la violencia de género dirigida a las mujeres del estado mediante radio, televisión, periódico, carteles y cartilla; ii) la campaña estatal de difusión en contra de la violencia hacia las mujeres con realización de programas de radio en español y lenguas náhuatl y popoluca; iii) la campaña estatal de difusión tomando como hilo conductor promover el ejercicio de los derechos humanos y una cultura de la no violencia, y iv) la campaña estatal de comunicación denominada *Vida sin Violencia*⁹¹.

A través de esta última, se difundieron aspectos básicos sobre estrategias de prevención de la violencia en diez regiones de la entidad, por medio de spots de radio (cinco en español y uno por cada lengua indígena: náhuatl del norte, náhuatl del sur, totonaco, tének y popoluca), los cuáles se retransmitieron en 910 ocasiones en un lapso de tres meses; espectaculares; materiales gráficos y cintillos informativos en la televisión.

Agregó que se efectuó también una campaña estatal a través de la distribución de papel promocional para envolver tortillas con información impresa sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de

⁸⁹ Cfr. Corte IDH Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

⁹⁰ Cfr. 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.

⁹¹ Oficio No. IVM/SPI/0558/2015, de octubre 8 de 2015, respuesta del gobierno del estado de Veracruz.

violencia, así como con los datos de contacto del IVM en 216 tortillerías, durante ocho semanas, con impacto en las diez regiones del estado, enfocándose esa distribución en 17 municipios: Tantoyuca, Tuxpan, Poza Rica de Hidalgo, Papantla, Nautla, Xalapa, Orizaba, Zongolica, Veracruz, Boca del Río, Alvarado, Ángel R. Cabada, Santiago Tuxtla, San Andrés Tuxtla, Catemaco y Minatitlán.

Asimismo, se indicó que en este año se pretende dar un enfoque diferente a la campaña de medios a través del programa estatal *Mujer Segura en el Transporte y Espacios Públicos*, en el cual participan la Secretaría de Seguridad Pública y la Dirección General de Transporte del Estado de manera coordinada para llevar a cabo acciones de prevención, atención y procuración de justicia en materia de violencia y acoso sexual contra las mujeres⁹².

De acuerdo con organizaciones civiles, las campañas no han tenido alcance suficiente en el territorio veracruzano, pues algunas, aunque reconocen la labor del IVM, señalan que sólo conocen la campaña del *Día Naranja*. Del mismo modo, a través de las visitas *in situ* realizadas por el grupo de trabajo se constató que dichas campañas no tienen un grado idóneo de difusión que permita sensibilizar adecuadamente a la sociedad, particularmente la que se encuentra en zonas rurales.

Por otro lado, el estado reportó que, a través de la Secretaría de Educación Pública, se han impartido conferencias sobre prevención de la violencia en el noviazgo, igualdad de género y trata de personas, dirigidos al alumnado, personal docente, padres y madres de los niños y las niñas. Además, para la formación y profesionalización del personal en temas de género, se llevaron a cabo talleres y conferencias sobre género y lenguaje incluyente, así como su participación en la campaña *Día Naranja*.

El grupo de trabajo reconoce el valor de este tipo de iniciativas pues los trabajos en materia de educación pública son fundamentales para educar a las nuevas generaciones en una cultura de no violencia, aspirando a lograr impartir una educación libre de estereotipos, que permita transformar los patrones culturales y enseñe a las niñas, niños y adolescentes a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla, entre otras cosas. De esta forma, el grupo estima la pertinencia de que este tipo de acciones sean consideradas para todos los niveles educativos y que el personal docente encargado de su impartición sea debidamente capacitado.

Igualmente, el estado indicó que mediante la Coordinación de Comunicación Social, se crearon medidas institucionales de transversalización de la perspectiva de género en la normatividad de la dependencia. En ese sentido, se proporcionó al personal de la Coordinación General de Comunicación Social un manual para la correcta aplicación de un lenguaje incluyente y no sexista, elaborado por el IVM; se elaboró una *Guía de Disposiciones Éticas para Medios de Comunicación y Agencias de Publicidad con Enfoque de Género*, y se aplicaron diagnósticos en la dependencia para conocer las necesidades del personal.

Además, se señaló que hasta el momento, se han realizado cuatro campañas informativas transmitiéndose en medios oficiales⁹³, así como 1,950 horas en 443 programas transmitidos por TVMÁS, encaminados a promover la erradicación de la violencia de género, los derechos de las mujeres, legislación en materia de género y la línea 075. Finalmente, el estado informó también que será programada la campaña *Por una Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en Veracruz*, en coordinación con el Instituto Nacional de la Mujeres y el IVM.

⁹² Dicho programa busca impactar en un grupo de sectores poblacionales rural y urbano en los municipios de Xalapa y Veracruz, mediante publicidad impresa y visual.

⁹³ Dichas campañas se han transmitido a través de 245 cápsulas y promocionales, y 620 horas dentro de doce programas producidos por "Radiomas".

Otro aspecto a considerar es que de acuerdo con las entrevistas a organizaciones, víctimas y sus familiares, aún existen muchas mujeres que no denuncian la violencia recibida, lo cual sugiere que también deben evaluarse el impacto y asertividad de las campañas de promoción de los derechos de las mujeres para adecuarse a las causas por las que no denuncian, así como las dirigidas a visibilizar la violencia.

El grupo de trabajo considera que si bien estos esfuerzos de difusión y promoción de los derechos humanos son importantes y necesarios en la medida en la que contribuyen a generar una cultura de respeto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, resultan limitados y, por ende, insuficientes. En efecto, se observa que las campañas se dirigen única y exclusivamente a mujeres con el principal objetivo de dar a conocer su derecho a una vida libre de violencia y los servicios de atención que proporciona el IVM.

El grupo considera que estos esfuerzos deben ir acompañados de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores y especificidades que producen y reproducen las diversas formas de violencia, como es el caso de la feminización de la pobreza, la crudeza de la discriminación que viven las mujeres indígenas, migrantes, internas en centros de reclusión y adultas mayores. Asimismo, deben promover la denuncia, proveer información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos y dirigirse no sólo a las mujeres, sino también a hombres y a las personas que atestigüen violencia. Es decir, las campañas deben impulsar contenidos y mensajes que posibiliten el empoderamiento integral de las mujeres y la formación de masculinidades libres de estereotipos y prejuicios de género para que hombres y mujeres participen en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural de esa entidad federativa.

Asimismo, el grupo desea recordar al estado que las campañas a través de las cuales se promueven los derechos de las mujeres no deben fomentar estereotipos de género de por sí arraigados en la sociedad.

El grupo considera que los mensajes a través de los medios de comunicación deben ser claros y contundentes en el sentido de que las leyes en el país, la entidad y los municipios, sancionan la violencia contra las mujeres, y que el descuido o la desatención en los mensajes que se transmiten repercuten en la protección integral de los derechos humanos en general y, en particular, el de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este sentido, es importante que el gobierno pueda generar mecanismos adecuados con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos para dar seguimiento a todas y cada una de las estrategias de difusión realizadas y que las mismas puedan ser evaluables cuantitativa y cualitativamente a fin de ser perfeccionadas.

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

En este apartado del informe se hace referencia a las normas del tema que nos concierne, estableciendo en cada una de ellas los principales puntos que ya se encuentran armonizados, así como las consideraciones del grupo de trabajo sobre algunos aspectos que, en su opinión, deben implementarse.

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...]"⁹⁴.

a. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹⁵

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad de género entre mujeres y hombres, en concordancia con la ley general en la materia; b) el establecimiento de un programa específico para impulsar el ejercicio igualitario de los derechos de mujeres y hombres; c) la obligación de promover la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos; d) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; e) la inclusión de la perspectiva de género en la planeación presupuestal y apoyo a la transversalidad y f) la estipulación del cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para la igualdad entre mujeres y hombres.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante emitir y publicar su reglamento y que éste se apegue a los derechos humanos de las mujeres contenidos en la legislación nacional e instrumentos internacionales de la materia y en la utilización de la perspectiva de género.

b. Ley Número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹⁶

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran el reconocimiento: a) al principio de igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; b) a los diferentes tipos de violencia contra las mujeres que señala la Ley General, y a la violencia obstétrica; c) a las modalidades de violencia; d) al sistema y programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres como mecanismo obligatorio; e) a la integración y actualización del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, y f) al establecimiento de un banco de datos estatal sobre las órdenes de protección.

El grupo de trabajo observa que: i) no se establecen las medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres víctimas de violencia que se encuentren embarazadas, con alguna discapacidad o que sean menores de edad, migrantes, indígenas, entre otros factores de vulnerabilidad; ii) es necesario aumentar la duración de las órdenes de protección de emergencia y preventiva, así como eliminar que serán expedidas dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del hecho; iii) no otorga competencia a los agentes del MP, jueces o cualquier otra autoridad para que conozcan de los hechos de violencia, y solicitar las órdenes de protección cuando la víctima sea menor de doce años; iv) no incluye acciones específicas para atender el acoso y el hostigamiento sexual; v) es necesario hacer una revisión de la figura de Alerta de Violencia de Género a nivel estatal, vi) deben buscarse los mecanismos para hacer efectivo lo mandatado en el artículo 19 fracción XXII para la creación de Refugios para las víctimas de violencia, sus hijas e hijos; y vii) se debe reformar artículo 19 fracción XXX referente a la Norma Oficial, ya que la vigente es la NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*

⁹⁴ 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, pág.4.

⁹⁵ El grupo analizó la Ley publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; el 22 de junio de 2009 y reformada la última vez, el 20 de junio de 2014.

⁹⁶ El grupo analizó la Ley publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; el 28 de febrero de 2008 y reformada la última vez, el 8 de septiembre de 2014.

c) Ley número 821 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 del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹⁷

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento se encuentra que reconocen: a) la aplicación de manera supletoria de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de las leyes que resulten aplicables; b) la reparación integral del daño a las víctimas, misma que deberá precisarse en la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos previstos en esa Ley; c) con la finalidad de uniformar los criterios respecto de los delitos en materia de trata de personas, remite a aquéllos contemplados por el Capítulo II y los artículos 10 al 38 de la Ley General 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 relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) emitir y publicar su reglamento y que éste se apegue a los derechos humanos de las mujeres contenidos en la legislación nacional e instrumentos internacionales de la materia y en la utilización de la perspectiva de género.

d) Ley para Prevenir y Eliminar la discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹⁸

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad de oportunidades y de trato; b) la prohibición explícita de cualquier forma de discriminación; c) la obligatoriedad de las personas servidoras públicas de eliminar los obstáculos que limiten a las personas en el ejercicio pleno de sus derechos; d) la incorporación del principio de igualdad y no discriminación de manera transversal y progresiva al quehacer público, y e) la creación de la Comisión para promover acciones encaminadas a la prevención de toda forma de discriminación, así como de recibir, integrar y resolver los expedientes de quejas, cuando éstas fueren atribuidas a cualquier autoridad o persona servidora pública estatal o municipal; proporcionando, además, la asesoría y orientación necesarias y los medios idóneos para que las personas hagan efectivo su derecho a la no discriminación.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) emitir y publicar su reglamento y que éste se apegue a los derechos humanos de las mujeres contenidos en la legislación nacional e instrumentos internacionales de la materia y en la utilización de la perspectiva de género.

e. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz⁹⁹

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentran: a) la creación del Consejo Estatal para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; b) la atención integral a las personas receptoras y generadoras de violencia, y c) fomentar la creación de centros de atención inmediata para las y los generadores y receptores de la violencia familiar, en coordinación con las instancias competentes.

En relación con esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) derogar los procedimientos de conciliación al que se someten las partes involucradas en violencia familiar, en los que corresponde

⁹⁷ El grupo analizó la Ley publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; el 21 de marzo de 2013 y reformada la última vez, el 09 de mayo de 2013.

⁹⁸ El grupo analizó la Ley publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; el 16 de agosto de 2013.

⁹⁹ El grupo analizó la Ley publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz el 8 de septiembre de 1998, 2013 y reformada la última vez, el 19 de julio de 2007.

conocer de los conflictos de violencia familiar en cada municipio a los Jueces de Paz o, en su caso, a los Jueces Menores, y ii) armonizar con la Ley General de Acceso.

f. Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁰⁰

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentran que reconoce: a) la igualdad entre mujeres y hombres; b) la capacidad jurídica igualitaria; c) el consentimiento para contraer matrimonio y prohibición de contraer matrimonio a personas menores de 18 años; d) los mismos derechos y obligaciones durante el matrimonio; e) que los cónyuges pueden administrar y disponer de sus bienes o celebrar actos jurídicos sin autorización del otro cónyuge; f) el derecho de los cónyuges para decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas; g) los gastos de embarazo y parto entre los conceptos que integran los alimentos; h) el trabajo en el hogar como contribución económica al sostenimiento de la familia; i) el derecho a una vida libre de violencia en las familias; j) la indemnización a la o el cónyuge encargado del trabajo doméstico en caso de divorcio (compensación); k) que la o el cónyuge que esté imposibilitado para trabajar y no tenga medios para subsistir tenga derecho a alimentos en caso de divorcio; l) las condiciones para que una mujer divorciada pueda contraer nuevo matrimonio, m) el derecho a una vida libre de violencia en las familias; n) que las concubinas o concubinos puedan promover acciones en caso de violencia familiar; ñ) que las y los cónyuges pueden promover acciones en caso de violencia familiar; o) la obligación de dar alimentos a las niñas y los niños independientemente de que el deudor o deudora carezca de medios para cumplirla, y p) que la violencia se considera como una causal de nulidad del matrimonio.

En relación con este Código, el grupo de trabajo considera necesario: a) revisar la finalidad del matrimonio pues se considera como la unión de un solo hombre y de una sola mujer que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil; b) revisar los artículos 255 y 256 en los que se solicita al hombre demostrar que no tuvo acceso carnal con su esposa con el fin de desconocer su paternidad; c) revisar el artículo 141 del Código Civil de Veracruz en relación con los preceptos violatorios de derechos humanos de las mujeres; d) eliminar la exigencia de la duración de un año de matrimonio para solicitar el divorcio por mutuo consentimiento e incorporar la figura del divorcio incausado; e) Reconocer de manera explícita la violencia como impedimento para contraer matrimonio; f) reconocer de manera explícita en el artículo 206 la procedencia de reparación de los daños en caso de violencia familiar y establecimiento de sanciones y/o reparación del daño; g) eliminar el artículo 92 la fracción VII referente a la figura de raptó; h) establecer la violencia familiar y de género como causales de fallecimiento en las actas de defunción, y i) hacer explícito en el artículo 254 Ter las órdenes de protección en casos de violencia familiar.

g. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁰¹

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentra: a) el reconocimiento del delito de feminicidio como tipo penal autónomo, así como los delitos de violencia familiar, la discriminación, la trata de personas, el acoso sexual y el ser la primera entidad federativa en tipificar la violencia obstétrica; b) la reparación del daño es más amplia en los casos de delitos contra la libertad y seguridad sexual, violencia familiar, violencia de género y lesiones ocasionadas por violencia de género, así como en el feminicidio, la reparación incluye el restablecimiento de su dignidad y la reparación por la afectación de la víctima en su entorno laboral, educativo, comunitario y psicológico, a fin de lograr su restablecimiento y/o la indemnización correspondiente; c) al sujeto activo de los delitos de violencia de género se le aplicarán medidas reeducativas, integrales,

¹⁰⁰ El grupo analizó el Código publicado en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 15 de septiembre de 1932 y reformado la última vez, el 26 de mayo de 2015.

¹⁰¹ El grupo analizó el Código publicado en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 7 de noviembre de 2003 y reformado la última vez, el 7 de agosto de 2015.

especializadas y gratuitas, conforme a los programas establecidos por el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; d) la existencia de un Título XXI denominado *delitos de violencia de género*, y e) la tipificación de los delitos de esterilización forzada y el de inseminación artificial indebida.

Por otra parte, en relación con este Código, el grupo de trabajo considera necesario: i) realizar el cambio de denominación del delito de abuso erótico-sexual a abuso sexual ya que el término erótico, es subjetivo, y su valoración podría dificultar la acreditación de la conducta; ii) tipificar el hostigamiento sexual de manera independiente, utilizando la definición de hostigamiento previsto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia porque en el tipo penal de acoso sexual no se distingue entre “acosar” y “hostigar”, que son dos conductas diferentes; iii) armonizar el delito de discriminación con el texto del último párrafo de artículo 1° de la CPEUM y con los instrumentos internacionales en la materia; iv) revalorar la penalidad de los delitos sexuales en virtud de que los delitos patrimoniales como el robo son sancionados con penalidades más elevadas, y v) denominar fraude alimentario a la conducta descrita en el artículo 237.

VI. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE VIOLENCIA

Para el análisis de casos de violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz es necesario retomar las cifras reportadas por el gobierno del estado, las cuales se han mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo del presente informe. En este sentido, el estado reportó que del año 2000 a agosto de 2015 se registraron 1,214 casos de homicidios dolosos de mujeres y niñas, de los cuales se han tramitado 1109 denuncias. Asimismo, se informó que de 2012 a agosto de 2015 se registraron 161 casos de feminicidio; es importante recordar que el feminicidio se tipificó en el estado de Veracruz a partir del 2011.

Ahora bien, de acuerdo a la información proporcionada por el estado, los municipios con mayor índice de casos de homicidios dolosos de mujeres fueron: Veracruz (156 casos), Xalapa (102 casos), Coatzacoalcos (49 casos), Córdoba (37 casos), Papantla (30 casos), Poza Rica de Hidalgo y Villa Isla (28 casos en cada uno), Boca del Río (25 casos), Martínez de la Torre (24 casos), Orizaba y Tuxpan (23 casos en cada uno), Cosoleacacque y Pánuco (22 casos en cada uno).

La edad de las víctimas por homicidio doloso son las siguientes: entre los 21 y 30 años (190), 31 y 40 años (150), 11 y 20 años (144), 41 y 50 años (123), 51 a 60 años (87) y de 61 a 100 (96). Existen 378 víctimas cuya edad no fue especificada.

Por lo que respecta a la ocupación de las víctimas, se observó que 347 se dedicaban a labores del hogar, 131 eran empleadas, 66 comerciantes y 64 estudiantes. En 522 se desconoce la ocupación de la víctima y las demás tenían distintas ocupaciones.

Destaca que el estado informó que del año 2000 a agosto de 2015 la Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos ha dado trámite a 48 casos de homicidios dolosos contra mujeres y 6 feminicidios –cifras ya incluidas en los datos del primer párrafo de este apartado-. La mayoría de estas mujeres pertenecían a las etnias otomí, náhuatl y totonaca. Asimismo, la Fiscalía General reportó un homicidio de mujer migrante en el año 2002.

Desafortunadamente, no se proporcionó información respecto los medios, las formas y las causas de los hechos, ni sobre la relación de parentesco del victimario con la víctima, datos que resultan fundamentales para entender las dinámicas de la violencia y, consecuentemente, para enfrentarla. Esta situación ha limitado las capacidades del grupo para identificar las causas y los grados reales de intensidad con que fueron cometidos los delitos.

No obstante, de la información proporcionada por la organización solicitante, por el estado, así como de lo expuesto en el apartado de contexto, el grupo de trabajo advierte un incremento considerable en los casos de muertes violentas de mujeres en la entidad y un elevado índice de impunidad. Simplemente, se hace notar que, por lo que respecta al delito de feminicidio, de enero a agosto de 2015, la entidad ya supera el número de casos registrados en años previos, con 55¹⁰².

De igual forma, llama la atención el alto índice de casos de homicidio doloso, feminicidio y violencia contra las mujeres en general registrados en la entidad, situación que si se ve complementada con la cultura de la “no denuncia” que impera en la entidad permite suponer que existe un índice invisibilizado de violencia en la entidad, de la cual, empíricamente, se concluye que son particularmente afectadas las mujeres indígenas y de escasos recursos.

El número de casos reportados como consignados es muy bajo y el de casos archivados muy alto, además, se identificó que muchas investigaciones se encuentran en trámite desde hace varios años, situación que aunada a lo planteado en el párrafo anterior hace notoria la falta de efectividad en el sistema de procuración e impartición de justicia en el estado para atender la violencia feminicida.

Al respecto, el grupo de trabajo recibió testimonios de familiares de víctimas de feminicidio que narraron que no sólo el victimario no fue sancionado, sino que continúa residiendo en la misma localidad en que ellos residen debido a que la autoridad competente se niega a ordenar la aprehensión porque el agresor es menor de edad y está sujeto a un procedimiento especial, aunado a que le resultaría inaplicable la pena establecida para el tipo de feminicidio en el código penal estatal. En particular, se señalaron los mismos patrones en dos casos ocurrido en los municipios de Coscomatepec y Nanchital.

Igualmente, el grupo tuvo conocimiento de un caso de desaparición de una adolescente el 13 de junio de 2011, que culminó en feminicidio, en el que la madre de la víctima acudió a las autoridades para presentar la denuncia por desaparición pero se le negó la atención porque debía esperar 72 horas para la presentación de la misma. Partes del cuerpo de la víctima fueron localizados el 23 de septiembre del mismo año en un lugar llamado “El Santuario de las Garzas”, donde también se han encontrado otros seis cadáveres de mujeres. La madre de la víctima indicó que en el marco de la investigación se presentaron diversas irregularidades, por ejemplo, el MP se declaró incompetente después de un mes, enviando el expediente a la Agencia Especializada de Personas Desaparecidas, y donde la citaron para la presentación de documentación para iniciar la búsqueda. A la fecha, no se le ha proporcionado copia del expediente y sólo puede acceder a él para revisarlo; además manifestó que el expediente ha sido manipulado porque presenta tachadura y borrones.

El expediente continúa en trámite, y a la fecha no se tiene información sobre el presunto agresor o agresores. Le han indicado que el responsable podría ser un asesino serial y el acta de defunción de su hija no indica que fue homicidio, puesto que la causa de muerte asentada en el acta puede tomarse como producto de un accidente. Las autoridades de la Fiscalía y el Servicio Médico Forense cremaron los restos de su hija sin su autorización, situación que revictimiza a los familiares y rompe la cadena de custodia.

Otro caso a destacar, conocido por el grupo de trabajo, es el de una mujer víctima de feminicidio por parte de su esposo en el municipio de Maltrata. Los familiares de la víctima señalaron que no existen avances en las investigaciones a casi un año de los hechos y que el agente del MP les solicitó que acudieran a otras autoridades para solicitar antecedentes de violencia del presunto agresor (el esposo de la víctima). Cuando acudieron al DIF municipal para solicitar dichos antecedentes, les solicitaron el pago de una cuota para ser atendidos.

¹⁰² En 2012, se registraron 11 casos; en 2013, 52 casos; en 2014, 43 casos y de este año a la fecha de presentación del informe, se contabilizaron 52 casos.

Dos de los hijos de la víctima son menores de edad, lo cual los coloca en situación de vulnerabilidad, por lo que requieren la intervención urgente del estado para la protección de sus derechos.

El grupo de trabajo recuerda al estado de Veracruz que el feminicidio debe ser visto desde una doble dimensión, esto es, como delito y como grave violación de los derechos humanos de las mujeres. Por ello, se insta a las autoridades de la entidad a incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones en curso y las futuras, así como la aplicación de los protocolos establecidos, respecto de los casos en los que se presenten muertes violentas de mujeres, independientemente de que dichas muertes hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor del tipo penal de feminicidio.

En ese sentido, se estima indispensable que las instancias de procuración de justicia recopilen y sistematicen, de manera adecuada y de conformidad con las observaciones formuladas por la CEDAW al Estado mexicano, la información estadística sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con la finalidad de que pueda ser utilizada en las investigaciones y posteriormente en el diseño de políticas públicas de prevención. Asimismo, se considera necesario que las autoridades ministeriales del estado revisen los casos en archivo y dictaminen la diligencia con la que fueron integrados para determinar la posibilidad de procedencia de apertura y avance en las investigaciones.

Adicionalmente, el gobierno de Veracruz informó que respecto a los delitos de violencia familiar, violación sexual, otros delitos sexuales, lenocinio y trata de personas, y personas desaparecidas, de 2000 a 2015 hubo un total de 30,898 casos de violencia familiar, 27,221 de violación sexual y otros delitos sexuales, 78 de lenocinio y trata de personas y 1670 personas desaparecidas. El estado agregó que respecto al total de mujeres desaparecidas, 1,341 fueron localizadas. No se omite señalar que en esta última categoría, la información proporcionada es del periodo de 2006 a 2015.

Más allá de la discrepancia entre las cifras reportadas por las partes y aquella recopilada *motu proprio* por el grupo de trabajo, existe evidencia suficiente que permite concluir al grupo de trabajo que en el estado de Veracruz se actualiza una situación compleja de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que han llevado a un contexto de impunidad social y del estado y que, en un significativo número de casos, ha culminado en feminicidios y otras formas de violencia feminicida.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Veracruz, del contexto analizado, de las entrevistas realizadas durante las visitas *in situ* y de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, se concluyó lo siguiente¹⁰³:

I. Primera conclusión

De la información analizada por el grupo de trabajo, se observa que la mayoría de los casos de homicidios dolosos de mujeres y feminicidios reconocidos por el estado de Veracruz, ocurridos en el periodo de 2000 a agosto de 2015, se encuentran inconclusos.

En consecuencia, se propone:

Adoptar todas las medidas que sean necesarias por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en el estado de Veracruz para garantizar que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y en un plazo razonable, los casos de feminicidio y/o homicidio doloso, adoptando una perspectiva de género y de derechos humanos, y con ello, garantizar a las mujeres víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y a la reparación integral.

En particular, respecto de los casos reportados por el estado de Veracruz en reserva temporal, se propone revisar las posibilidades de reapertura de los mismos, teniendo presente, en todo momento, la obligación de investigar *ex officio* y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres que sufren muerte o maltrato, en el marco de un contexto general de violencia.

Se recomienda a la Fiscalía actualizar la información relacionada con delitos de violencia contra las mujeres, así como garantizar el acceso público a tal información estadística, a través de su página web.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la relación de acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos registrados; ii) el diagnóstico sobre posible reapertura de casos en archivo o reserva; iii) el número de casos reabiertos; iv) el número de casos consignados o judicializados; v) el número de casos concluidos; vi) el número de casos que continúan en investigación; vii) el número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal, y viii) la actualización y publicación de la información estadística en la página *web* de la Fiscalía General.

II. Segunda conclusión

El grupo de trabajo considera que el estado de Veracruz ha realizado esfuerzos importantes para capacitar a funcionarias y funcionarios públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, en particular a través del IVM como instancia que realiza capacitación, planeación y coordinación. Sin embargo, se percibe que las capacitaciones, aunque cuentan con

¹⁰³ De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso a la Información Pública o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, en un plazo de seis meses siguientes a la aceptación del informe, deberá remitir la información necesaria sobre las acciones que están llevando a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. En este sentido, el grupo toma en consideración que algunas de sus propuestas son de carácter estructural, por lo que su total cumplimiento no podría llevarse a cabo en el término antes referido. No obstante, el grupo de trabajo tomará en consideración el conjunto de acciones que a la fecha de entrega del informe, al que se refiere el artículo antes citado, muestren que el gobierno de Veracruz ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

mecanismos de seguimiento y de evaluación, no tienen el impacto esperado toda vez que no son dirigidas al personal indicado.

En ese sentido, se percibió que aun cuando las Unidades de Género están creadas en las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal, no se ha transversalizado la perspectiva de género en sus programas de formación y profesionalización.

Las y los prestadores de servicios de salud son el primer contacto con mujeres que sufren violencia aguda o crónica, ya sea en los servicios de urgencias, consulta general y especializada, en la modalidad de lesiones o enfermedades crónicas. Por ello, los servicios de salud son idóneos para la detección y tratamiento oportuno de la violencia. México cuenta para ello con la NOM-046 de observancia obligatoria.

Durante las visitas *in situ* se documentó que el personal no se encuentra adecuadamente capacitado para el cumplimiento de la NOM referida ya que no realiza el registro de casos, detecciones ni referencias oportunas a los servicios especializados para este fin.

Asimismo, se detectó que el personal encargado de la atención a mujeres víctimas de violencia presenta un desgaste emocional, sin que existan procesos de contención para éste.

En consecuencia, se propone:

Promover programas de capacitación y profesionalización permanentes dirigidos a las servidoras y los servidores públicos encargados de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Garantizar la participación del personal de las instituciones involucradas en la atención de mujeres víctimas de violencia, especialmente los que proporcionan atención directa y primer contacto.

Realizar programas de capacitación efectivos en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos y no discriminación con un enfoque de género e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud, ya que el grupo constató que existe violencia sexual hacia niñas y mujeres indígenas no detectada ni atendida por el sector salud. El objetivo es que este personal desarrolle las habilidades y competencias necesarias para la aplicación de la NOM-046 y asegure un trato respetuoso, competente y apegado a los derechos de las pacientes. Dichos programas deben especificar los mecanismos de seguimiento, evaluación y certificación del personal.

Los programas de capacitación deberán tener un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y estar orientados a la erradicación del feminicidio, conforme a los estándares constitucionales y convencionales en la materia. En el caso de las autoridades jurisdiccionales, las capacitaciones deberán efectuarse y monitorearse por parte de la Unidad de Género del Poder Judicial para dar a conocer los criterios establecidos por la SCJN y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ejercer el control difuso de convencionalidad y constitucionalidad en las resoluciones.

Crear programas de contención emocional para personal que proporciona atención directa a víctimas de violencia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de los programas; ii) la contratación del personal especializado y profesionalizado; iii) la implementación de los programas; iv) la evaluación de resultados (averiguaciones previas y sentencias con perspectiva de género); v) la

generación de datos que refieran al número de cursos o talleres tomados por autoridades al año (distinguiendo por tipos de funcionarias y funcionarios), y vi) los programas de contención emocional.

Respecto a la NOM-046: 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 elegible¹⁰⁴, reconocimiento de quienes acudan a la capacitación y documentación de las capacitaciones con cartas descriptivas¹⁰⁵, así como indicación de fechas y registro de firmas del personal del servicio asistente; y iii) el documento que describa la estrategia e informe la cantidad total de personal certificado (desglosada por adscripción al servicio y sexo).

Por lo que hace a la aplicación de los estándares internacionales y constitucionales en la materia, se considera como indicador aquellas acciones de difusión de sentencias nacionales, regionales e internacionales que versen sobre derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género.

III. Tercera conclusión

El estado de Veracruz reporta la existencia de protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres. Sin embargo, se percibió que aún persiste desconocimiento de los mismos por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, lo que impide su adecuada aplicación.

En consecuencia, se propone:

Impartir, de manera continua, capacitaciones especializadas en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género y derechos humanos, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración de justicia en la entidad y no solamente al personal de la Fiscalía Coordinadora Especializada en Investigación de delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas.

Para el caso de las y los operadores de justicia, las capacitaciones tienen que estar diseñadas con un fuerte componente práctico que permita la eficaz operación de los protocolos, teniendo como principal guía el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la SCJN.

Crear mecanismos de supervisión, evaluación y certificación permanentes que permitan medir el impacto real de la capacitación recibida.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la difusión y circulación oficial de los protocolos de investigación entre las autoridades encargadas de la procuración de justicia; ii) el diseño e impartición de cursos especializados en la materia; iii) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal que permita su implementación; iii) la generación de datos que refieran el número y tipo de personal capacitado, en relación al total del personal de cada instancia, y iv) la creación de mecanismos de evaluación y certificación sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación y del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la SCJN.

¹⁰⁴ Aquel que tenga contacto directo con las víctimas, que al menos formen parte del servicio de urgencias y ginecología.

¹⁰⁵ Las cartas descriptivas deben contener: los objetivos, las actividades, la metodología, el horario de la realización, los insumos y recursos materiales necesarios, los responsables de su desarrollo, las actividades y los mecanismos de evaluación.

IV. Cuarta conclusión

El grupo de trabajo observa que no todas las instancias encargadas de brindar atención a las mujeres víctimas de violencia cuentan con protocolos de atención y rutas críticas claras que les permitan identificar, por una parte, sus propias funciones con respecto a este tipo de casos, y por otra, qué instancias son las competentes para la canalización adecuada de las víctimas con la finalidad de evitar su revictimización.

En consecuencia, se propone:

Institucionalizar los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia en todas las instancias del estado a fin de que aquélla no quede a la discreción del personal.

Diseñar rutas críticas de actuación claras y con responsabilidades definidas, susceptibles de evaluación periódica a fin de facilitar la adecuada atención y canalización de las víctimas y sus familiares.

Capacitar a las servidoras y los servidores públicos encargados de la atención de la violencia contra las mujeres sobre las rutas críticas y los procesos de atención diseñados. Dicha capacitación deberá considerar los criterios señalados dentro de la segunda conclusión del presente apartado.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración de manuales de procedimientos o protocolos de actuación; ii) la difusión de estos instrumentos entre el personal de las distintas instancias de atención; iii) la capacitación al personal sobre la aplicación y manejo de estos instrumentos, y iii) la creación de mecanismos para su evaluación y seguimiento.

V. Quinta conclusión

El grupo de trabajo pudo observar que en un número importante de casos de feminicidios el agresor es la pareja o ex pareja sentimental de la víctima. Ello, sugiere la necesidad de un plan de reforzamiento de atención a la violencia contra las mujeres que permita una mejor atención a las víctimas desde sus primeras manifestaciones y la prevención de un escalamiento de la violencia familiar hasta la violencia feminicida.

Se observó también que la violencia contra las mujeres se produce en diversos espacios, en particular en espacios públicos, escuelas, transporte, etc.

En consecuencia, se propone:

Implementar y supervisar el cabal cumplimiento del *Programa Integral de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en contra de las Mujeres*, con especial énfasis en la prevención.

La creación de un programa integral para la seguridad de las mujeres en los espacios públicos y la prevención desde y en el ámbito escolar.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) las medidas que se implementen para la adopción del *Programa Integral de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en contra de las Mujeres*; ii) el seguimiento del programa; iii) la evaluación del programa, y iv) la

creación de programas específicos para la seguridad de las mujeres en los espacios públicos y la prevención desde y en el ámbito escolar.

VI. Sexta conclusión

El grupo de trabajo tiene conocimiento de la existencia en el sector salud del *Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y de Género*, que incluye los servicios de atención psicológica, individual para víctimas, grupo de reeducación para mujeres víctimas de violencia y grupos de reeducación para hombres agresores. Aunado a lo anterior, el estado cuenta con el *Programa para la implementación de medidas reeducativas* y los centros de reeducación para personas agresoras privadas de su libertad por parte de la Secretaría de Seguridad Pública.

No obstante, se considera necesario fortalecer la aplicación de dichos programas para intervenir de manera eficaz en la reeducación de las personas agresoras de mujeres y lograr la prevención y erradicación de la violencia contra las mismas.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer, monitorear y dar seguimiento a los programas anteriormente señalados, los cuales deberán ser implementados en coordinación con los municipios de la entidad, incorporar un enfoque intercultural y apearse a los más altos estándares internacionales en la materia.

Garantizar la existencia de personal especializado para la aplicación de dichos programas.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) personal especializado en la materia; ii) la generación de espacios físicos específicos para este fin, de conformidad con la Ley General de Acceso, y iii) el establecimiento de criterios de evaluación sobre la efectividad de los programas y su medición continua.

VII. Séptima conclusión

El grupo de trabajo observa que si bien existen diversas acciones encaminadas a reconocer como una política de estado la reparación del daño, en ninguno de los casos de feminicidios reconocidos por el estado de Veracruz se ha otorgado la reparación integral.

En consecuencia, se propone:

Continuar y fortalecer las acciones realizadas por el estado de Veracruz tendientes a reparar a las víctimas de violencia feminicida.

Realizar todas las acciones y adecuaciones administrativas y legislativas necesarias para garantizar la reparación integral del daño conforme a la *Ley General de Víctimas* y a la *Ley General de Acceso*, a efecto de que se asegure la reparación de manera integral bajo un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género en todos y cada uno de los casos de violencia contra las mujeres, especialmente respecto de los homicidios dolosos, feminicidios y demás delitos relativos a violencia de género.

Cabe señalar que la presente recomendación concierne tanto a los casos de homicidios dolosos y feminicidios reportados por el estado respecto de la solicitud de AVGM, así como a los casos de violencia feminicida posteriores a la misma y aquéllos que se presenten en el futuro.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la ejecución de las sentencias condenatorias que decretan el pago de la reparación a los familiares de las mujeres víctimas de feminicidio; ii) los reportes detallados del número y tipo de reparaciones otorgadas e implementadas a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares, de conformidad con las Leyes General y estatal de víctimas, y iii) las adecuaciones administrativas y normativas realizadas por el gobierno del estado de Veracruz en materia de reparación del daño.

VIII. Octava conclusión

El grupo de trabajo observó la inexistencia de una articulación entre las distintas instituciones encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Especialmente, resulta preocupante la desarticulación entre las distintas fiscalías pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. Lo anterior, repercute en el registro de casos de feminicidios y en la prevención e investigación de la violencia de género, así como la sanción de sus responsables.

Se observó también que existe una duplicación de funciones por parte de las instancias encargadas de atender la violencia contra las mujeres, lo que provoca una revictimización.

En consecuencia, se propone:

Diseñar mecanismos de articulación entre las distintas Fiscalías que atienden a mujeres víctimas de violencia, con la finalidad de registrar adecuadamente los tipos de violencia que éstas sufren, pero sobre todo que garanticen la debida diligencia en la prevención e investigación de los casos de feminicidio y otros tipos de violencia contra las mujeres.

Ampliar la cobertura y el número de las Fiscalías especializadas, así como de las Agencias del Ministerio Público Itinerantes, en particular en comunidades de difícil acceso, a efecto de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de un programa de articulación y coordinación institucional; ii) la implementación de dicho programa; iii) el monitoreo y la evaluación de sus resultados por parte del Comité Técnico Estatal creado por la Fiscalía General, y iv) el incremento del número de Fiscalías especializadas y Agencias del Ministerio Público Itinerantes.

IX. Novena conclusión

Si bien el gobierno del estado cuenta con el Banco Estatal de Datos, el grupo de trabajo observó que particularmente la Fiscalía General y el DIF estatal no suministran la información correspondiente a los casos de violencia contra las mujeres, en función a clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos.

En consecuencia, se propone:

Conminar a todas las instancias y dependencias de la administración pública estatal obligadas por ley a suministrar la información en tiempo y forma al IVM, a efecto de contar con un panorama situacional y actualizado de la violencia contra las mujeres para el diseño y fortalecimiento de políticas públicas en la materia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la actualización de la información por parte de las instancias responsables; ii) la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos, iii) los reportes sobre la administración de la base de datos y alimentación del Banavim, y iv) la publicación de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal.

X. Décima conclusión

El grupo de trabajo observó que existe un registro discrepante de órdenes de protección, así como la falta de monitoreo de las mismas por parte de las autoridades facultadas para tal efecto.

En consecuencia, se propone:

Dictar las órdenes de protección correspondientes en todos los casos en los que exista un riesgo de daño a las mujeres víctimas de violencia, de conformidad a lo dispuesto por las leyes general y local de acceso y el *Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección*.

Realizar un análisis de riesgo, en todos los casos, a fin de que las medidas de protección ordenadas sean adecuadas e idóneas. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas de forma periódica.

Fortalecer el registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el registro administrativo de órdenes de protección; ii) el diagnóstico de la efectividad que ha tenido el *Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección*, y iii) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas.

XI. Décima primera conclusión

Este grupo considera que la forma en la que los medios de comunicación en el estado de Veracruz abordan el tema de la violencia contra las mujeres contribuye a la reproducción de una cultura que favorece la desigualdad de género y la violencia.

Lo anterior ocurre a través de la invisibilización, naturalización y justificación de la violencia ejercida en contra de las mujeres, así como de la reproducción de estereotipos y prejuicios relacionados.

En consecuencia, se propone:

Realizar las acciones necesarias para sensibilizar a los medios de comunicación del estado en materia de género, derechos humanos, respeto a las víctimas y violencia contra las mujeres. En este sentido, se propone la creación de un observatorio para impulsar la implementación de la *Guía de disposiciones éticas para los medios de comunicación y agencias de publicidad*.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación del observatorio de medios, y ii) la suscripción de compromisos de los medios de comunicación y agencias de publicidad con la Coordinación General de Comunicación Social, para la implementación de la guía.

XII. Décima segunda conclusión

El grupo de trabajo observa que se han realizado diversas campañas para dar a conocer los derechos humanos de las mujeres y las niñas en la entidad. Sin embargo, no han tenido la cobertura y alcance deseado que permee en toda la población, particularmente en las mujeres en situación de vulnerabilidad (niñas, migrantes, indígenas, en reclusión, adultas mayores, con discapacidad, etcétera).

En este sentido, el grupo trabajo considera de gran importancia crear campañas de comunicación focalizadas a los distintos grupos poblacionales referidos con el propósito de sensibilizar a la población en general respecto de los derechos humanos y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como sobre los mecanismos e instancias a las cuales deben acceder para su protección, con alcance en todo el estado. Particularmente, por la cultura identificada de la “no denuncia”.

En consecuencia, se propone:

Generar campañas de comunicación en materia de concientización de género y prevención de la violencia contra las mujeres, que cuente con estrategias de comunicación claras acorde con lo establecido en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (Proi igualdad); el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (Pipasevm), y el correlativo Programa estatal. Se deberá contar con objetivos, metas específicas y mecanismos para evaluar su impacto de manera periódica.

Las campañas deberán sustentarse en un programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género, en materia de prevención y atención de violencia contra las mujeres. Al respecto, el grupo de trabajo considera indispensable que este programa sea el fundamento de las campañas específicas, las cuales deberán tomar en cuenta la diversidad poblacional y cultural del estado y estar encaminadas a dar a conocer los derechos humanos de las mujeres y las niñas, así como a la transformación de patrones culturales y a la difusión de las instancias a las que las mujeres víctimas de violencia pueden acudir. El grupo de trabajo propone que estas campañas incluyan contenidos acerca del ciclo de la violencia, la visibilización de la misma, y sus tipos y modalidades. Asimismo, deberán generarse campañas específicas dirigidas a las personas agresoras de mujeres y a las personas que atestiguan actos de violencia.

A través de las Unidades de Género, deberán fortalecerse las estrategias para transmitir las obligaciones que tienen las servidoras y servidores públicos de todos los niveles del gobierno del estado de Veracruz, en el ejercicio de sus funciones y al interior de la dependencia o entidad, y en materia de atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, de acuerdo con sus competencias.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración del programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género en materia de prevención y atención de violencia contra las mujeres acorde con el Proigualdad, el Pipasevm y el respectivo programa

estatal; ii) la inclusión de especialistas de diversas disciplinas para la elaboración e implementación del programa; iii) las evidencias de la difusión, y iv) la evaluación periódica del impacto de las campañas.

XIII. Décima tercera conclusión

De la información analizada, se constató que, a pesar de que existen diferentes instituciones encargadas de atender la violencia en contra de las mujeres, el estado de Veracruz no cuenta con un Centro de Justicia para Mujeres ni refugios para mujeres, sus hijas e hijos víctimas de violencia, incluso se tuvo conocimiento de que estos servicios son generalmente proporcionados por organizaciones de la sociedad civil. La infraestructura con la que cuenta actualmente en la entidad es insuficiente para atender los casos de violencia, pues tales instituciones no tienen suficiente presupuesto, ni recursos humanos y materiales, por lo que los servicios no se prestan correctamente.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer a las instituciones involucradas en la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia en contra de las mujeres, que incluya la distribución clara de la competencia de tales instituciones conforme a la Ley local de acceso.

Continuar con los esfuerzos para crear y ejecutar el proyecto del Centro de Justicia para las Mujeres y refugios para mujeres víctimas de violencia.

Crear centros de atención especializados que proporcionen asistencia jurídica y psicológica a las mujeres de la entidad con la finalidad de garantizar la atención descentralizada a mujeres víctimas de violencia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la ampliación de infraestructura material y de los recursos humanos del IVM, Instancias de la Mujer Municipales, los DIF municipales, la Dirección del Centro de Atención a Víctimas y las Fiscalías vinculadas directamente a la atención de la violencia contra las mujeres y feminicidio; ii) la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones, y iii) la evaluación de resultados de las acciones implementadas para el fortalecimiento institucional.

Sobre la recomendación relativa a los Centros de Justicia para las Mujeres se plantean los siguientes indicadores de cumplimiento; i) el reporte sobre el avance de las creaciones de los Centros de Justicia para las Mujeres, que deberá incluir las iniciativas de ley y convenios necesarios para dichos propósitos y ii) el reporte sobre las gestiones realizadas para la creación del refugio y los avances.

XIV. Décima cuarta conclusión

El grupo de trabajo considera que el gobierno del estado no ha destinado presupuesto suficiente para atender el problema de la violencia contra las mujeres y la desigualdad de género en la entidad.

En consecuencia, se propone:

Realizar las asignaciones presupuestarias sobre políticas y programas con perspectiva de género, así como una financiación adecuada de programas y acciones encaminados a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, destinados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Veracruz. Para ello, se deberá considerar lo estipulado en el Pipasevm.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) presentar presupuesto con perspectiva de género; ii) aumentar el presupuesto encaminado a suprimir las desigualdades de género; iii) aumentar el presupuesto destinado a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la entidad, y iv) fortalecer el presupuesto para la operación de las unidades de género de la administración pública estatal.

XV. Décima quinta conclusión

El grupo de trabajo reconoce el avance que la legislación del estado de Veracruz ha tenido en torno a la protección de los derechos de las mujeres; sin embargo, pudo identificar que persisten figuras jurídicas que producen discriminación y vulneran los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, se hace notar la necesidad de reformar los Códigos Penal y Civil para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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:

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el grupo de trabajo considera necesario: i) realizar el cambio de denominación del delito de abuso erótico-sexual a abuso sexual; ii) tipificar el hostigamiento sexual de manera independiente; iii) armonizar el delito de discriminación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia; iv) aumentar la penalidad a los delitos sexuales, y v) denominar fraude alimentario a la conducta descrita en el artículo 237.

Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el grupo de trabajo considera necesario: i) analizar la posibilidad de eliminar la figura del rapto; ii) revisar y modificar los artículos 255 y 256 por considerarse discriminatorio para las mujeres; iii) eliminar toda expresión que pueda generar estigmatización y discriminación contra las niñas y los niños; iv) garantizar la igualdad de la madre y el padre para el reconocimiento de las hijas e hijos nacidos fuera del matrimonio; v) eliminar las barreras que condicionan a las mujeres para contraer nuevo matrimonio; e vi) incorporar la figura del divorcio incausado.

Indicador de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicador de cumplimiento la presentación de las iniciativas de reformas de los códigos penal y civil.

El presente informe fue elaborado y aprobado unánimemente por: David Ricardo Uribe González, representante de la Conavim; María Guadalupe Díaz Estrada, representante del Inmujeres; María Eugenia Espinosa Mora, representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Edda Arrez Rebolledo, representante del IVM; María Esperanza del Rosío Córdova Plaza, representante de la Universidad Veracruzana; Elida Sánchez Cruz, representante del Colegio de Veracruz; Elisa Ortega Velázquez, representante de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Gabriela Josefina Saldívar Hernández, representante del Instituto Nacional de Psiquiatría.