

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

28 DE AGOSTO DE 2014

ÍNDICE

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN | |
| A. | Naturaleza de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia | 1 |
| B. | Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM | 1 |
| C. | Naturaleza del grupo de trabajo | 4 |
| D. | Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe | 5 |
| 1. | Presupuestos | 5 |
| 2. | Dimensiones del grupo de trabajo | 5 |
| 3. | Etapas del proceso de investigación | 6 |
| 4. | Criterios metodológicos | 7 |
| a. | El análisis y levantamiento de información | 7 |
| b. | Conclusiones del grupo de trabajo | 9 |
| c. | Propuestas del grupo de trabajo | 9 |
| II. | SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE MORELOS | 10 |
| A. | Procedimiento seguido respecto de la solicitud | 10 |
| 1. | Análisis de admisibilidad de la solicitud | 10 |
| 2. | Conformación del grupo de trabajo | 11 |
| 3. | Sesiones de trabajo del grupo | 12 |
| 4. | Información solicitada por el grupo de trabajo | 14 |
| B. | Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales | 15 |
| C. | El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso | 16 |
| III. | SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE MORELOS | 16 |
| A. | Contenido y alcance de la solicitud | 16 |
| B. | Contexto descrito en la solicitud inicial | 16 |
| C. | Casos descritos en la solicitud inicial | 17 |

| | |
|--|----|
| IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM | 19 |
| A. Contenido y alcance de la información proporcionada | 19 |
| B. Información presentada respecto a los casos de feminicidio referidos en la solicitud | 19 |
| 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 | 20 |
| V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE AVGM EN EL ESTADO DE MORELOS | 22 |
| A. Contexto en el estado de Morelos en materia de violencia contra las mujeres | 22 |
| 1. Homicidios cometidos en contra de mujeres en el estado de Morelos | 22 |
| 2. Feminicidios en el estado de Morelos | 26 |
| 3. Tipos y modalidades de violencia ejercidos contra las mujeres en el estado de Morelos | 28 |
| 4. Atención a las mujeres víctimas de violencia en el Sistema de Salud | 32 |
| 5. Situación de seguridad en el estado de Morelos | 39 |
| 6. Invisibilización de la violencia contra las mujeres y su revictimización en el estado de Morelos | 40 |
| 7. Infraestructura en el estado de Morelos para la atención de las mujeres víctimas de violencia | 41 |
| B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres | 43 |
| 1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres | 44 |
| 2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres | 45 |
| a. Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres | 46 |
| b. Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres | 54 |
| c. Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos | 57 |
| 3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia | 58 |
| 4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres | 60 |
| 5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las Mujeres | 63 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| VI. | ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE TRABAJO DE LOS CASOS DE LA SOLICITUD A PARTIR DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA | 64 |
| VII. | CONCLUSIONES Y PROPUESTAS | 66 |

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/03/2014 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MORELOS

I. INTRODUCCIÓN

A. Naturaleza 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 del territorio cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio.

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 La Ley General de Acceso, en su artículo 21 define 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 Véase el artículo 23 de la Ley General de Acceso y el artículo 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 32 de su Reglamento.

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.

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, así como por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva revisará que dicha solicitud 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, Comisión Nacional o Conavim).

La Comisión Nacional, 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. Persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Inmujeres), quien coordinará el grupo;
- II. Persona representante de la Comisión Nacional;
- III. 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 donde 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. Persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Asimismo, de acuerdo a 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 personas que, por su experiencia, puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones. Igualmente, los organismos internacionales en materia de derechos humanos pueden invitarse 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, este grupo 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, medidas provisionales de seguridad y justicia necesarias, a fin de evitar que 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 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 al 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 Comisión Nacional, sobre su aceptación.

Transcurrido el plazo señalado, sin que la Comisión Nacional reciba dicha aceptación, o en su caso, 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 Comisión Nacional le solicitará al mismo, en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria

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.

sobre las acciones realizadas para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo, la cual 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 Comisión Nacional, 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.

Si el grupo de trabajo considera que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, emitirá la declaratoria de AVGM. Por el contrario, de cumplirse con las conclusiones, la declaratoria de AVGM no será emitida.

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 alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- d. Hacer del conocimiento público el motivo de la AVGM, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

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

C. Naturaleza del grupo de trabajo

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

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

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

El grupo de trabajo estableció una metodología general para el cumplimiento de sus funciones. Dicha metodología se estructura a partir de los siguientes elementos:

1. Presupuestos

1. 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.

2. El grupo de trabajo tiene por objeto/mandato realizar una investigación con miras a identificar la posible existencia de contextos en los que se violen derechos humanos de las mujeres en un territorio determinado. La investigación a realizar es de naturaleza administrativa, no litigiosa ni jurisdiccional, por lo que las actuaciones y probanzas llevadas a cabo por el grupo de trabajo no están sujetas a las mismas formalidades que otro tipo de actuaciones.

3. 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 delimitan el alcance del mandato del mismo.

4. La legalidad de las actuaciones del grupo de trabajo se enmarca en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva constitucional y convencional. El grupo de trabajo constitucional y convencionalmente está obligado a implementar una perspectiva de derechos humanos y de género en el cumplimiento de sus funciones.

2. Dimensiones del grupo de trabajo

a. El grupo de trabajo es un órgano investigador. Dicha facultad investigadora se desprende de lo establecido en los artículos 36 y 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, las actuaciones del grupo de trabajo como órgano investigador se enmarcan en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva de género y derechos humanos.

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 violación a los derechos humanos de las mujeres, que pueden constituir violencia feminicida o agravio comparado. En este sentido, el grupo de trabajo 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.

No obstante, a partir de toda la información obtenida durante el proceso de investigación, el grupo de trabajo se allega de los elementos de convicción que le permiten pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, respecto de los casos en general y la existencia de violencia feminicida o agravio comparado.

b. El grupo de trabajo es un órgano decisor. En el cumplimiento de su mandato el grupo de trabajo toma decisiones como órgano colegiado. Tales decisiones obligan al grupo y a todos sus integrantes.

Las decisiones que toma el grupo podrían clasificarse básicamente en de trámite (u operativas) y de fondo. Las primeras se entienden como preparatorias y subordinadas a las segundas.

Las decisiones de fondo del grupo de trabajo se concretan, principalmente, en el análisis que realiza como órgano investigador y en la competencia de establecer conclusiones y propuestas a las autoridades locales y federales para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, la decisión de considerar o no cumplidas, total o parcialmente sus propuestas se entiende como decisión de fondo.

La toma de decisiones por el grupo de trabajo, en tanto órgano colegiado, deberá partir del reconocimiento mutuo de sus integrantes como partícipes de un mismo proceso de búsqueda de justicia para las mujeres.

La toma de decisiones (de trámite y de fondo) obedece a reglas democráticas de deliberación y votación. La obtención de consensos es deseable, pero en todo caso las decisiones son vinculantes por voto de la mayoría. Sin embargo, el grupo de trabajo debe considerar efectivamente las posiciones minoritarias en las decisiones que tome y se asegurará que las mismas se vean reflejadas en el informe correspondiente.

c. El grupo de trabajo es un órgano que impulsa y supervisa el cumplimiento de sus recomendaciones y propuestas. La supervisión de cumplimiento que realizará el grupo de trabajo implicará una evaluación de la gestión pública enfocada al cumplimiento de obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos de las mujeres y a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas.

3. Etapas del proceso de investigación

De manera general, las etapas del proceso de investigación realizado por el grupo de trabajo pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Configuración formal e instalación del grupo de trabajo.

b. Definición de objetivos y métodos de trabajo para garantizar la obtención de resultados concretos.

c. Análisis, *stricto sensu*, de la solicitud. Esta etapa es fundamental para la consolidación de los resultados del grupo de trabajo. En este sentido, se debe revisar integralmente la solicitud inicial e identificar en primer lugar y de manera conjunta el alcance, contexto y casos concretos expuestos en la misma.

d. Definición conjunta de la información relevante para el caso y las fuentes mediante las cuales se puede tener acceso a ella. 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.

e. Definición de un *parámetro jurídico* de constatación de la información, que deberá ser consolidado a partir de la identificación clara de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres y la delimitación concreta del contenido y alcance de tales derechos a partir del derecho interno e internacional.

f. Análisis de los diferentes hechos, situaciones y normas jurídicas, según sea el caso, a partir de 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 a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas, establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco de dicho análisis, el grupo de trabajo tomará en consideración la obligación específica del Estado 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 en la Ley General de Acceso.

g. Elaboración de conclusiones y propuestas específicas para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado que constarán en el informe del grupo de trabajo.

4. Criterios metodológicos

Para el análisis y levantamiento de la información, así como para la elaboración de las conclusiones y propuestas, el grupo se apega a los siguientes criterios:

a. El análisis y levantamiento de información

Para la interpretación de la información, el grupo de trabajo se basa en los principios de dignidad humana de las mujeres, igualdad jurídica y de trato, no discriminación, libertad de las mujeres, *pro persona*⁵, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, buena fe, interpretación conforme y debida diligencia. Asimismo, el grupo de trabajo realiza su informe con base en las reglas del debido proceso legal y respetando el acceso efectivo a la justicia.

Durante el proceso de investigación el grupo de trabajo se allega de información derivada de las siguientes fuentes:

Información contenida en la solicitud inicial. El grupo de trabajo considera tanto el contexto como los casos concretos expuestos en la solicitud.

⁵ El principio *pro persona* es un criterio que obliga a los operadores jurídicos a elegir, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de derechos humanos de distintas fuentes, aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor limitación. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 107/2012 (10a.), registro de IUS 2002000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 799.

Información proporcionada por el 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 y los casos descritos en la solicitud inicial.

En este sentido, el grupo de trabajo debe requerir, 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 víctima y 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, 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 agresores o perpetradores 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 criminal sobre delitos de violencia contra las mujeres o feminicidios con enfoque de género; 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.

Información obtenida durante las visitas *in situ*. El grupo de trabajo podrá realizar visitas a la entidad federativa a fin de efectuar investigación de campo, mediante 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.

Información obtenida a partir de la documentación realizada por los medios de comunicación. El grupo de trabajo podrá 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 del estado.

Información documentada por instituciones académicas y de investigación. El grupo de trabajo podrá retomar la información y conclusiones, que considere necesarias, derivadas de investigaciones académicas realizadas por instituciones del orden nacional y local.

Información documentada por los organismos autónomos de derechos humanos y por organismos internacionales. El grupo de trabajo podrá retomar las conclusiones y recomendaciones de los organismos de derechos humanos nacional, local e internacionales. Para tales propósitos, el grupo de trabajo podrá acordar solicitar información, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Información oficial disponible en diferentes portales de Internet. El grupo de trabajo podrá recopilar y analizar toda la información que se encuentre disponible en las páginas de Internet de las diferentes autoridades que estén relacionadas con la solicitud.

b. Conclusiones del grupo de trabajo

El informe del grupo de trabajo debe identificar las violaciones concretas a los derechos humanos de las mujeres, las cuales serán la base para la consolidación de sus conclusiones.

En este sentido, el grupo de trabajo analiza las causas y consecuencias de la violencia feminicida, derivada de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres que haya identificado. A partir de la definición de tales causas y consecuencias establece, respectivamente, sus conclusiones respecto de las acciones concretas que deberá realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 26 de la Ley General de Acceso y las disposiciones que en la materia establece la Ley General de Víctimas.

c. Propuestas del grupo de trabajo

A partir de las conclusiones formuladas en su informe, el grupo de trabajo establece las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

Las propuestas de acciones preventivas deben considerar expresamente el contexto particular, el cual debe considerar los diferentes tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso y en el derecho internacional de los derechos humanos. Todas las acciones se propondrán considerando en todo momento el reparto de competencias establecido en la CPEUM.

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

A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud

1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 27 de mayo de 2014, Juliana García Quintanilla, José Martínez Cruz, Paloma Estada Muñoz y Marco Aurelio Palma Apodaca, en representación de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, A.C. presentaron ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de la declaratoria de AVGM respecto del estado de Morelos.

El 28 de mayo de 2014 la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, envió a la Conavim el oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/358/2014, mediante el cual le informó sobre la solicitud presentada y, a su vez, advirtió que dicha solicitud no cumplía con el requisito establecido en la fracción III del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso, relativo a presentar “los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad con la que promueve, así como la legal existencia del organismo o asociación que promueva”.

El 30 de mayo de 2014 la Conavim, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso, requirió a la Secretaría Ejecutiva, mediante el oficio CNPEVM/409/2014 que previniera a la solicitante de dicha situación.

El 6 de junio de 2014 la Secretaría Ejecutiva previno a la solicitante, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/402/2014, para que en el plazo de cinco días hábiles, contados a partir de su notificación, subsanara la omisión referida, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 12 de junio de 2014 se recibió en la oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva el documento mediante el cual la solicitante subsanó la prevención requerida. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva informó a la Comisión Nacional mediante correo electrónico de 16 de junio de 2014, respecto de la recepción de dicha documentación.

El 16 de junio de 2014 la Comisión Nacional mediante los oficios CNPEVM/438/2014 y CNPEVM/439/2014, remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de la solicitud presentada por la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, A.C. Lo anterior, de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/426/2014, de fecha 17 de junio del año en curso, hizo del conocimiento de Juliana García Quintanilla, en su calidad de representante de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, A.C., la admisión de la solicitud.

El 17 de junio de 2014 la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Morelos, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/423/2014, la admisión de la solicitud de AVGM presentada por la solicitante.

En esa misma fecha, la Secretaría Ejecutiva mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/425/2014 comunicó al Sistema Nacional sobre la admisión de la solicitud de AVGM respecto del estado de Morelos.

2. Conformación del grupo de trabajo

El 16 de junio de 2014, mediante oficio CNPEVM/444/2014, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de Gretha Jimena Vilchis Cordero, Subdirectora de Atención a Víctimas, Denuncias, Seguimiento y Reparación del Daño, como su representante en el grupo de trabajo.

El 17 de junio de 2014 la Secretaría Ejecutiva mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/420/2014 designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos.

El 20 de junio de 2014, mediante oficio IMEM/DG/748/2014-06, el Instituto de la Mujer para el estado de Morelos (en adelante, IMEM), designó a Aurora Ivonne Velasco Rotunno, Directora General del IMEM, como su representante.

En relación con la designación de las académicas y los académicos que participaron en el estudio y análisis de la solicitud de AVGM, el 6 de junio de 2014 fue publicada en las páginas de Internet oficiales de la Comisión Nacional y del Inmujeres, la convocatoria pública para el estado de Morelos, con la finalidad de seleccionar a las y los expertos locales para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Asimismo, dicha convocatoria fue publicada el 7 de junio del año en curso en el periódico "La Jornada Morelos". No se recibieron candidaturas durante el proceso de inscripción. En este sentido, el 27 de junio de 2014 se hizo del conocimiento público que se declaró desierta la referida convocatoria.

En virtud de lo anterior, con la finalidad de cumplir con el plazo perentorio para la conformación del grupo de trabajo establecido en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la Secretaría Ejecutiva realizó la designación directa de Irene Regina Casique Rodríguez y Roberto Castro Pérez representantes del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Lo anterior, derivado del interés mostrado por dichas personas de participar en el grupo de trabajo, durante la convocatoria, y considerando que las mismas cumplían cabalmente con los requisitos correspondientes.

Por su parte, las personas representantes de las instituciones académicas de carácter nacional fueron seleccionadas a partir de la convocatoria pública nacional publicada el 28 de marzo de 2014, en los sitios de Internet de la Conavim y del Inmujeres, y el 31 de marzo de este año en los periódicos El Universal, La Jornada, Milenio y Reforma.

Durante el proceso de inscripción a dicha convocatoria, se recibieron diversas solicitudes que cumplieron con los requerimientos establecidos en la misma y con el perfil deseado para la conformación de los grupos de trabajo.

En este sentido, previa obtención del consentimiento de las personas que cumplieron con los requisitos correspondientes, se incorporó su documentación en una base de datos con la finalidad de que, eventualmente, pudieran ser consideradas para ser parte de alguno(s) de los grupos de trabajo que llegaran a conformarse para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM que se admitieran en un futuro. Dicha base de datos se conformó debido a que la existencia de solicitudes simultáneas de alerta de violencia de género, no

permite, por los limitados plazos para realizar la investigación, que las personas académicas puedan trabajar en más de una investigación al mismo tiempo.

De conformidad con la base octava de la convocatoria, un Comité de Selección conformado por dos integrantes de la Comisión Nacional y dos del Inmujeres, se encargó de elegir a las y los representantes de instituciones académicas integrantes que formaban parte de la base de datos, a las que se refiere la fracción V del artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Una vez que se recibió y se admitió la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Morelos, el Inmujeres designó a María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva del Inmujeres y a Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Violencia, por su parte, la Comisión Nacional designó a María Waded Simón Nacif, Secretaria Ejecutiva de Ciudad Juárez y a Katia Chávez León, Directora General Adjunta de Relaciones Internacionales, para conformar el Comité de Selección del grupo de trabajo, en función de la base de datos conformada por las personas candidatas a la convocatoria pública nacional.

El 20 de junio de 2014 dicho Comité seleccionó por unanimidad a Isabel Montoya Ramos, representante del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y a Nelson Arteaga Botello, representante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en tanto instituciones académicas de carácter nacional.

El 26 de junio de 2014, la Comisión Nacional informó a las y los seleccionados dicha decisión y convocó a las personas integrantes del grupo de trabajo a la primera sesión.

El 2 de julio de 2014, mediante oficio CVG/430/2014, la Comisión Nacional de Derechos Humanos designó a Carlos Villaseñor Navarro, Director de Área del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres como su representante.

3. Sesiones de trabajo del grupo

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 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 cinco sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria; realizó dos visitas *in situ* al estado de Morelos; llevó a cabo 12 entrevistas a víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil, así como a 19 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 por iniciativa propia, a partir del análisis de información estadística oficial, fuentes periodísticas nacionales y locales, y estudios y diagnósticos locales, nacionales e internacionales respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 1o. de julio de 2014 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. Análisis de la solicitud de AVGM en el estado de Morelos;
- e. Aprobación de la solicitud de información al Gobierno del estado de Morelos, y
- f. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Los días 10 y 11 de julio de 2014, el grupo de trabajo realizó su segunda y tercera sesión, las cuales consistieron en una visita a Cuernavaca, Morelos, para realizar diversas entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, especialistas en violencia contra las mujeres, víctimas y sus familiares. En este sentido, se llevaron a cabo las siguientes entrevistas:

| Entrevistas realizadas el 10 de julio de 2014 |
|---|
| Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos |
| Comité contra el Femicidio en Morelos |
| Observatorio de la Violencia de Género en Morelos |
| Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos |
| Esposo y suegra de víctima 1 |
| Hermana de víctima 2 |

| Entrevistas realizadas el 11 de julio de 2014 |
|---|
| Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, A. C. (IDEAS, A.C.) |
| Colectivo Pactos Violeta |
| Reportera en la zona sur del estado que da seguimiento de casos de violencia contra las mujeres y brinda apoyo a víctimas |
| INSPIRA A.C. |

Cabe señalar que, adicionalmente, se entregó a las organizaciones de la sociedad civil y a las y los expertos entrevistados un instrumento de levantamiento de información para que éstos tuvieran la oportunidad de proporcionar información adicional al grupo de trabajo.

Por su parte, en la tercera sesión del grupo de trabajo se decidió invitar como observador a ONU Mujeres México, de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, la Conavim mediante oficio CNPEVM/544/2014, invitó a dicho organismo internacional para participar como observador en diversas sesiones.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información respecto de la solicitud de AVGM a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos y al Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio. En esta misma sesión fue aprobada la metodología para la realización del informe.

El 14 de julio del año en curso, se recibió en la Conavim la información solicitada por el grupo de trabajo al gobierno del estado de Morelos respecto de la solicitud de AVGM. Dicha información fue remitida al grupo de trabajo para su estudio y análisis en esa misma fecha.

El 16 de julio de 2014 se realizó una segunda visita *in situ* por parte del grupo de trabajo a los municipios de Cuernavaca y Yautepec. En esta visita el grupo de trabajo realizó 19 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 instancias:

| 16 de julio de 2014, Cuernavaca |
|---|
| Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Fiscalía General del Estado |
| Instituto de la Mujer del Estado de Morelos |
| Policía Municipal de Cuernavaca |
| Fiscalía General del Estado de Femicidios de la Fiscalía General del Estado |
| Fiscalía de Delitos Foráneos de la Fiscalía General del Estado |
| Policía Judicial encargada de Delitos Foráneos de la Fiscalía General del Estado |
| Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos |
| Hospital General Dr. José G. Parres |

| 16 de julio de 2014, Yautepec |
|---|
| Hospital de la Mujer |
| Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia |
| Agencia del Ministerio Público de Yautepec |
| Policía Municipal de Yautepec |

El 17 de julio de 2014 el grupo de trabajo llevó a cabo su cuarta sesión ordinaria en Cuernavaca, Morelos. Es necesario destacar que en esta sesión estuvo presente como observadora Karin Mattsson en representación de ONU Mujeres México. En dicha sesión se llevó a cabo una entrevista adicional a la organización de la sociedad civil “Género 33”.

El 28 de julio 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 28, 29 y 30 de julio de 2014. El 28 y 30 de julio, estuvo presente la representante de ONU Mujeres México, en calidad de organismo observador.

El 30 de julio de 2014 mediante oficio INMUJERES/CAJ/259/2014, el representante del Inmujeres, en su calidad de coordinador 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 28 de agosto de 2014 la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a la solicitante y al Gobernador del estado de Morelos. El mismo día, el informe fue publicado en las páginas de Internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Nacional.

4. Información solicitada por el grupo de trabajo

El 2 de julio de 2014 mediante oficio CNPEVM/510/2014, el grupo de trabajo, a través de la Comisión Nacional, solicitó al gobierno del estado de Morelos información específica relativa a la solicitud de AVGM, de acuerdo a 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, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realizó el grupo de trabajo que los desvirtúe. En este sentido, se comunicó a dicho gobierno que adicionalmente a la información solicitada podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considerara pertinente para la investigación.

El 14 de julio de 2014 mediante oficio SG/00146/2014 el gobierno del estado de Morelos remitió a la Comisión Nacional la información solicitada con 36 anexos.

Por otra parte, el 14 de julio de 2014 mediante oficios CNPEVM/541/2014 y CNPEVM/542/2014, el grupo de trabajo solicitó a través de la Conavim, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos, 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 relativos a la violencia contra las mujeres y feminicidios en la entidad. Dichos organismos no proporcionaron información al grupo de trabajo.

El 15 de julio del 2014 el grupo de trabajo, a través de la Comisión Nacional, solicitó al Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio su colaboración para brindar la información que tuviera disponible respecto de la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios en el estado de Morelos.

El 21 de julio de 2014, el grupo de trabajo a través de la Comisión Nacional, mediante oficio CNPEVM/575/2014, solicitó al estado de Morelos que aclarara información específica respecto de las cifras de los casos de feminicidios.

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

El 1o. de julio de 2014, 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. Lo anterior, 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 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.

No obstante, derivado de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo el 10 de julio del año en curso a familiares de las víctimas, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 Bis fracción III del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo requirió a la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional, que solicitara la implementación de medidas provisionales de seguridad y de justicia a favor de los familiares de una de las víctimas.

En este sentido, la Conavim mediante oficio CNPEVM/547/2014, requirió al Gobernador del estado de Morelos implementar las medidas antes descritas y continuará dando seguimiento a la adecuada ejecución de las mismas.

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 en normas nacionales y locales.

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- i. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, 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 (en adelante, CEDAW);
- v. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- vi. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención Belém do Pará);
- vii. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- viii. Ley General de Víctimas y,
- ix. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos (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.

III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE MORELOS

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud inicial contiene un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de la solicitante, justifican la declaratoria de una AVGM, por violencia feminicida, en el estado de Morelos.

A partir de dicha 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 por ella como feminicidio. Cabe aclarar que únicamente se realiza una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud, por lo que no debe entenderse, en ningún sentido, que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son parte de las conclusiones del grupo de trabajo.

B. Contexto descrito en la solicitud inicial

De acuerdo a lo expresado en la solicitud inicial, en el estado de Morelos existe un contexto de violencia sistemática contra las mujeres, tolerado y fomentado por una cultura misógina tanto por parte de la sociedad, como de las autoridades estatales.

La solicitante argumenta que la situación en la entidad federativa se ha agravado debido a que los actos de violencia cometidos en contra de las mujeres no son considerados un problema social. Por el contrario, según la solicitante, este tipo de conductas se normalizan e invisibilizan, o bien, se les convierte en hechos extraordinarios y, por tanto, inabordables. En consecuencia, no se crean mecanismos para atender y erradicar la violencia contra las mujeres.

De conformidad con la solicitud, la causa estructural de la violencia contra las mujeres en la entidad federativa radica en el hecho de que las mujeres permanecen en una situación de subordinación, desigualdad y discriminación con respecto a los hombres. La solicitud señala que las instituciones sociales, privadas y públicas, así como los medios de comunicación contribuyen a naturalizar y perpetuar dicho sistema de dominación y subordinación.

La solicitud señala que en las regiones morelenses con mayor inequidad de desarrollo e incidencia delictiva, existen mayores condiciones de riesgo para la ocurrencia de actos de violencia en contra de las mujeres, cuya máxima expresión es el feminicidio. Asimismo, la solicitante indica que en territorios en los que prevalecen la inseguridad urbana y rural, y estructuras jerarquizadas y patriarcales, la violencia contra las mujeres ocurre con mayor impunidad.

Por otro lado, según lo manifestado por la solicitante, en espacios aparentemente pacíficos y seguros, también se producen múltiples formas de violencia contra las mujeres que no son percibidas como tales. La solicitud argumenta que en estos contextos, la violencia es silenciada y enfrentada mediante el arreglo entre particulares, atención psicológica de las víctimas y prácticas religiosas.

La solicitante señaló que la violencia existente en la entidad afecta, en mayor medida, a las mujeres no escolarizadas o menos escolarizadas. En este sentido, aunque las víctimas de feminicidio pertenecen a distintos estratos socioeconómicos, la mayor parte son mujeres en situación de pobreza.

Adicionalmente, se alega que existe un grave problema de impunidad y violencia institucional respecto a los casos de violencia feminicida. En este sentido, la solicitud manifiesta que las autoridades encargadas de la procuración de justicia carecen de profesionalismo, brindan un trato discriminatorio a las víctimas y a sus familiares, pierden u ocultan evidencia e, incluso, encubren o actúan en complicidad con los agresores. De esta forma, se argumenta que un número alarmante de casos no han sido esclarecidos y se encuentran en impunidad.

Además, de acuerdo a lo expresado en la solicitud, las autoridades no aplican el protocolo de investigación del delito de feminicidio, el cual es de carácter obligatorio según el Acuerdo 46/2012 de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

C. Casos descritos en la solicitud inicial

Del periodo comprendido entre el año 2000 y junio de 2013, la solicitante reporta 530 casos de feminicidio en el estado de Morelos, según se muestra en la siguiente tabla:

| Año | Número de feminicidios registrados |
|-------------------------------------|---|
| 2000 | 21 |
| 2001 | 28 |
| 2002 | 18 |
| 2003 | 10 |
| 2004 | 15 |
| 2005 | 30 |
| 2006 | 37 |
| 2007 | 54 |
| 2008 | 36 |
| 2009 | 37 |
| 2010 | 47 |
| 2011 | 70 |
| 2012 | 92 |
| Hasta el 30 de junio de 2013 | 35 |

Según lo referido por la solicitud, los feminicidios ocurrieron en 31⁶ de los 33 municipios del estado de Morelos. Se señala que el primer lugar, lo ocupó el municipio de Cuernavaca con 106 casos de feminicidio.

La solicitante manifestó que en muchos de los casos, las mujeres fueron víctimas de formas extremas de violencia incluyendo estrangulaciones, decapitaciones, mutilaciones y violencia sexual. Asimismo, señaló que incluso en algunos casos sus cuerpos fueron maltratados aún después de haber sido asesinadas, lo que denota crueldad, odio, saña y desprecio en contra de las víctimas.

Adicionalmente, la solicitud argumenta que en varios de los casos de feminicidio, las víctimas denunciaron con anterioridad actos de violencia en su contra sin recibir atención por parte de las autoridades.

Por otro lado, la solicitante manifiesta que se confunden las causas con las formas de violencia ejercida. En este sentido, se indica que no existe claridad por parte de las autoridades sobre la causa o el móvil de los homicidios y la categoría de no especificado se utilizó para más de las tres cuartas partes de los casos.

De conformidad a lo expuesto en la solicitud, estos feminicidios se caracterizan por el hecho de que el agresor es una persona próxima a la víctima. De esta forma, se indica que en el 21.96% de los casos, el responsable fue el esposo de la víctima, mientras que en el 7.32% de los casos, éste es el principal sospechoso. Asimismo, se señala que en el 12.2% de los casos, el agresor era conocido o amigo de la víctima.

En cuanto a las formas de violencia ejercida, la solicitud manifiesta que en el 21.96% de los casos, la muerte fue causada por golpes, mientras que el estrangulamiento ocasionó la muerte de 12.2% de las víctimas. De igual forma, manifiesta que en el 37.8% de los casos se utilizó un arma de fuego y en el 29.28% un cuchillo.

⁶ Amacuzac, Atlatlahuacan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jonacatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapan, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yautepec, Yecapixtla y Zacatepec.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM

A. Contenido y alcance de la información proporcionada

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

Acorde a lo señalado por el estado de Morelos, garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que son víctimas de la violencia, constituye un tema prioritario en la agenda del actual gobierno. Es por ello que, como parte de la modernización institucional, se han incorporado las nociones de gobierno en red y de transversalidad, a fin que el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas tengan por objeto eliminar inequidades y desigualdades.

En respuesta a la solicitud de información del grupo de trabajo respecto de los 530 casos de feminicidio referidos por la solicitante, el gobierno del estado de Morelos remitió información respecto de los casos de feminicidios registrados, así como de la normatividad y políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

B. Información presentada respecto a los casos de feminicidio referidos en la solicitud

Según la información presentada por el estado de Morelos, de enero de 2000 a junio de 2013, ocurrieron 273 casos de los que se desprenden 280 víctimas de feminicidios⁷, de los cuales 108 fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio. Lo anterior, obedece al hecho de que el feminicidio fue tipificado en el Código Penal del estado de Morelos el 1o. de septiembre de 2011.

Respecto al estado procesal que guardan estos casos, el gobierno del estado de Morelos informó que 95 se encuentran judicializados y 67 concluidos. Asimismo, manifestó que 106 casos se encuentran en reserva o archivo temporal y 72 en investigación.

De conformidad con lo expuesto en el informe del estado, sólo en ocho de los casos existieron denuncias previas por parte de la víctima con motivo de algún acto de violencia cometido en su contra por su victimario. El estado de Morelos indicó que, en la mayoría de éstos, la víctima otorgó el perdón o perdió el interés jurídico.

Por otra parte, el estado señaló que en 29 casos no se identificó a la víctima, mientras que en 178 no se tiene identificado al victimario. Según el gobierno de Morelos, ningún victimario fue un agente estatal.

Adicionalmente, el estado manifestó que respecto de estos casos, de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del

⁷ Cabe señalar que en función de la información presentada por el gobierno del estado de Morelos, el grupo de trabajo entiende que respecto de un mismo caso puede existir más de una víctima. Por tanto, cuando el grupo de trabajo se refiera a casos registrados por el estado partirá de la cifra de 273, mientras que, cuando se hable de víctimas, se considerará el número de 280.

Estado, en concordancia con los transitorios Quinto y Octavo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, se brindó a los familiares de las víctimas orientación y asesoría jurídica, así como apoyo psicológico.

Por lo que se refiere a la investigación de los casos, el gobierno del estado señaló que se aplicaron los *Lineamientos Generales para la Estandarización de Investigación de los Delitos Relacionados con Desapariciones de Mujeres, Delito de Violación de Mujeres y Delito de Homicidio de Mujeres por Razones de Género*.

Finalmente, el gobierno de Morelos señaló que los municipios con mayor índice de homicidio de mujeres fueron Cuernavaca, Temixco, Cuautla, Jiutepec, Jojutla, Puente de Ixtla y Yautepec.

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 Morelos refirió al grupo de trabajo toda la normatividad existente en la entidad federativa relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres, de la cual destaca la siguiente:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos;
2. Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos;
3. Código Penal para el Estado de Morelos;
4. Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos;
5. Código Procesal Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos;
6. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos y su Reglamento;
7. Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos y su Reglamento;
8. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos;
9. Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el Estado de Morelos y su Reglamento;
10. Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos;
11. Ley de Salud del Estado de Morelos;
12. Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de Morelos y su Reglamento;
13. Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos;
14. Ley para Prevenir y Erradicar toda clase de Discriminación en el Estado de Morelos, y
15. Reglamento para la aplicación de las Órdenes Protección en Materia de Violencia contra las Mujeres y Violencia Familiar para el Estado de Morelos.

Por otra parte, en materia de políticas públicas el gobierno informó que ha implementado, entre otras, las que se describen a continuación:

En julio de 2013, comenzó a funcionar la línea de apoyo Telefonía de Asistencia a la Mujer Morelense (en adelante, Telammor) con la finalidad de brindar atención telefónica a mujeres en situación de violencia en el estado de Morelos.

El 8 de mayo del 2014, en la Décima Novena Sesión del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, SEPASE) fue

presentado el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, siendo el primer programa aprobado desde la publicación de la Ley local de Acceso en 2007.

En relación a los servicios de salud del estado de Morelos, el gobierno manifestó que existe el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género, el cual cuenta con la estrategia de Grupos Convivemh que funcionan como grupos reflexivos para víctimas y agresores.

Por lo que se refiere a la capacitación de funcionarias y funcionarios públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, el estado de Morelos informó que a partir del 2004 se tiene registro de los programas. En este sentido, se reportaron 1,470 personas que participaron en algún proceso de capacitación como pláticas, talleres o conferencias. Del 2005 al 2006 no se tienen registros, sin embargo, el gobierno indicó que, a partir de 2007, fueron capacitadas 4,805 personas de diversos municipios. Respecto de los años siguientes en 2010, se capacitaron a 20,406 personas; en 2011, a 40,389 personas; en 2012, a 9,922 personas; en 2013, a 6,284 personas y en lo que va de 2014, a 3,908 personas.

Asimismo, el estado de Morelos señaló que a partir de octubre de 2013 el IMEM ha implementado programas de capacitación dirigidos a servidoras y servidores públicos, a fin de incidir en la transversalización de la perspectiva de género desde la formación de personas estratégicas.

En relación a las campañas destinadas a la promoción, fomento y respeto de los derechos de las mujeres, el estado indicó que la Secretaría de Información y Comunicación ha realizado diversas producciones gráficas y audiovisuales con mensajes que aluden al valor de las mujeres dentro de nuestra sociedad y al fomento de sus derechos.

Con respecto al periodo comprendido entre el año 2000 y el 2012, el gobierno del estado de Morelos manifestó que no se encontraron registros que indiquen la temporalidad y características de estas campañas. Sin embargo, el estado informó que a partir de finales del año 2012 se han implementado campañas, entre las que destacan, las siguientes: i) campaña "Sí a una vida libre de Violencia" que difunde información sobre qué hacer en caso de conocer o vivir un caso de violencia de género y, ii) campaña "Morelos es Naranja" destinada a la concientización del respeto a los derechos de las mujeres, con base en los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas.

En cuanto al sistema de información de casos de violencia contra las mujeres, en enero de 2000 se implementó el Sistema SICAP, el cual emigró al Sistema *Integr@-Morelos* en mayo de 2008. Este último, según lo señalado por el estado, ofrece una herramienta de apoyo para que el personal de las Agencias del Ministerio Público en el estado, ingrese todas las denuncias y las actuaciones derivadas de éstas.

Respecto de los protocolos de investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres, el gobierno del estado de Morelos informó que cuenta con el *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos* y el *Protocolo de Investigación de Hechos Relacionados con la Desaparición de Mujeres por Razones de Género para la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos*.

Asimismo, el estado indicó que el 14 de octubre de 2013, se publicó el *Decreto de Creación de los Centros de Justicia para Mujeres* con el objetivo de concentrar, bajo un mismo techo, los servicios interinstitucionales y especializados que faciliten el acceso a la justicia y brinden la atención integral con perspectiva de género a las mujeres víctimas de algún delito. Según lo informado por el gobierno del estado, se iniciará el proceso de construcción del primer Centro de Justicia en el Municipio de Yautepec.

Finalmente, el gobierno del estado reportó que el 29 de octubre de 2013 se iniciaron las gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos para construir la primera “Ciudad Mujer” en el estado de Morelos. Según la información presentada por el gobierno del estado, el modelo de atención de “Ciudad Mujer” concentrará dentro de un mismo espacio a 16 instituciones del estado que prestan diferentes servicios especializados para las mujeres. El estado de Morelos señaló que en 2014 iniciarán los trabajos para este proyecto, con la posibilidad de contar con cuatro centros “Ciudad Mujer” en el estado.

V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE AVGM EN EL ESTADO DE MORELOS

A. Contexto en el estado de Morelos en materia de violencia contra las mujeres

En este apartado se presenta un diagnóstico de la violencia contra las mujeres y la violencia feminicida en el estado de Morelos, realizado a partir de la consulta de diversas fuentes oficiales de información, así como de la entrevista a autoridades, organizaciones de la sociedad civil, víctimas y sus familiares. Este apartado se divide en siete secciones en las cuales se analizan: 1) los homicidios cometidos en contra de mujeres; 2) los feminicidios cometidos; 3) los tipos y modalidades de violencia ejercidos contra las mujeres; 4) la atención a las mujeres víctimas de violencia por parte del sistema de salud; 5) la situación de seguridad en el estado de Morelos; 6) la invisibilización de violencia contra las mujeres y su revictimización, y 7) la infraestructura del estado para la atención de las mujeres víctimas de violencia.

1. Homicidios cometidos en contra de mujeres en el estado de Morelos

El estado de Morelos cuenta con una significativa fuente de información primaria y secundaria que permite definir los contornos del homicidio cometido en contra de mujeres, del feminicidio y de otras formas de violencia de género. De hecho, se puede decir que la entidad federativa cuenta con investigaciones de calidad sobre estos temas dentro del conjunto de estados que conforman la zona centro del país (Morelos, Estado de México, Hidalgo y Distrito Federal)⁸. En este sentido, uno de los trabajos que conjunta las diferentes investigaciones realizadas en la materia es el *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres* impulsado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim.

A partir de dicho estudio, es posible concluir que en el estado de Morelos la tasa de defunción de mujeres con presunción de homicidio de 1985 a 2009, es más variable que

⁸ *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres. Estudios Regionales.* Conavim, Secretaría de Gobernación, CRIM-UNAM. Tomo II, Volumen II. 2012.

la de los hombres. Es decir, mientras que la tasa de defunción de hombres con presunción de homicidio presenta una tendencia a la baja durante el referido periodo – incluso a una velocidad mayor que en el conjunto del país–, la de las mujeres se caracteriza por altas y bajas.

En este sentido, entre 1985 y 1986, la entidad ocupó el lugar 17 a nivel nacional en defunciones de mujeres con presunción de homicidio. En 1993 y 1999 ocupó el tercer y segundo lugar respectivamente, mientras que en el 2003 se localizó en el lugar 28. Sin embargo, en el año 2009 el estado ocupó el lugar 14 a nivel nacional al incrementarse de nuevo la tasa de este tipo de defunciones⁹.

Si bien es cierto que entre 2009 y 2010 se presenta en el estado de Morelos un incremento de los homicidios contra mujeres, al igual que en el resto de los estados de la zona centro del país, en esta entidad se llegó a una tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidio de 4.7 por cada 100 mil mujeres mientras que en otras entidades de la zona centro, como el Estado de México, la tendencia creciente se estabilizó en el mismo periodo en una tasa de 3.7 por cada 100 mil mujeres¹⁰.

En 2009, cuatro de cada diez de las mujeres víctimas de presunto homicidio en Morelos fueron agredidas en su vivienda, proporción ligeramente por arriba de la media nacional que fue de tres de cada diez mujeres¹¹. Por otro lado, cabe destacar que existe un crecimiento acelerado de las agresiones letales a las mujeres en la vía pública. En este sentido, mientras que en 2005 una de cada cuatro agresiones que ocasionaron la muerte de las mujeres fue en la vía pública, en 2009 la tasa aumentó a una de cada tres¹².

Asimismo, en relación a la edad de las mujeres víctimas de presunto homicidio se tienen reportes que señalan que en 2005 una de cada diez mujeres eran menores de 18 años, pero hacia 2009 esta cifra se incrementó casi a dos de cada diez, es decir, se registra un aumento de 17.4%¹³. De igual forma, los presuntos homicidios cometidos contra mujeres solteras (incluyendo niñas menores de 12 años) aumentaron de 30% a 47.8% de 2005 a 2009, y a diferencia de la tendencia nacional, las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en localidades de 1 a 999 habitantes pasó de 0 a 8.7%¹⁴.

En este sentido, las cifras anteriores concuerdan con los datos del primer *Índice para Alerta de Violencia de Género (IAVG)* de 2010, elaborado por la Conavim, según el cual, el estado de Morelos se encuentra entre los seis estados del país con el más alto índice de muertes de mujeres por violencia de género¹⁵.

⁹ *Feminicidio en México. Algunos Elementos para un Diagnóstico del Feminicidio en el estado de Morelos. Aproximaciones, tendencias y cambios 1985-2009.* ONU- Mujeres, El Colegio de México, Inmujeres, LXI Legislatura Cámara de Diputados. 2010.

¹⁰ *Estudio Nacional [...], cit.* Tomo II, Volumen II.

¹¹ *Feminicidio en México [...], cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Estudio Nacional [...], cit.* Tomo II, Volumen II.

¹⁵ *Ibid.*

Si se analizan los homicidios cometidos contra mujeres entre 2001 y 2010, se puede observar que, de acuerdo a las *Estadísticas Vitales Sobre Mortalidad*, en Morelos se presentaron 223 muertes de este tipo. Al respecto, durante este periodo se observa un incremento de 32.3% de estas muertes, concentrándose este tipo de homicidios en mujeres entre los 12 y los 39 años de edad¹⁶. Del total de las 223 muertes, cerca del 27.4% ocurrieron en Cuernavaca, pese a que la tasa de mortalidad general en dicho municipio descendió en 36% durante ese periodo; Cuautla concentró en un segundo lugar el número de muertes de este tipo, con cerca del 13%. El resto de los municipios que han contribuido a la mortalidad por homicidio en mujeres son Temixco, Jiutepec y Yautepec, con cerca de 5% cada uno. Las tasas de mortalidad por homicidio de mujeres más altas en este período de estudio se observaron en Yecapixtla con 237 y 212 por cada 100 mil mujeres, respectivamente en los años 2004 y 2005¹⁷.

El mayor incremento de la mortalidad por homicidio se ha dado en los últimos tres años del referido periodo (2001-2010), es decir de 2007 a 2010. Durante estos tres años, han ocurrido cerca del 42% del total de muertes y el 37% de las mismas se han concentrado en Cuernavaca y Cuautla. Por tanto, se puede concluir que en Morelos, la mortalidad de mujeres por homicidio se ha concentrado en zonas urbanas y se ha distribuido en los dos principales municipios del estado¹⁸. En idéntico sentido, otros estudios del mismo periodo coinciden con este diagnóstico¹⁹.

Lo anterior, resulta relevante porque está demostrado que el homicidio de mujeres tiene mayor ocurrencia en áreas urbanas más complejas como las asociadas a una zona metropolitana²⁰. De hecho, los homicidios de mujeres tienden a exacerbarse más en las zonas metropolitanas que los homicidios de hombres al igual que los efectos de contagio a otros municipios. En otras palabras, un municipio vecino a otro que presenta altas tasas de crecimiento de homicidio de mujeres, incrementa su probabilidad de elevar drásticamente la tasa de este tipo de homicidios²¹. Esta situación genera, a largo plazo, un proceso de universalización creciente de los homicidios de mujeres o feminicidios²².

En este sentido, resulta relevante subrayar que, según el *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* del Sistema Nacional de Información en Salud (en adelante, SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud (en adelante, DGIS), las defunciones de mujeres con presunción de homicidio que han tenido lugar en el estado de Morelos desde 1985 hasta 2013, se concentran en torno a las grandes zonas urbanas del estado: Cuernavaca, Cuautla, Temixco y Jiutepec (Cuadro 1).

¹⁶ *Estudio para la Identificación de Factores de Mayor Incidencia que Motivan la Comisión del Delito de Homicidio de Mujeres en el estado de Morelos*. Inmujeres-Morelos. 2010.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Estudio Nacional [...], cit.* Tomo I, Volumen I.

¹⁹ *Estudio para la Identificación de Factores [...], cit.* Ver: *Feminicidio en México [...], cit.*

²⁰ *Estudio Nacional [...], cit.* Tomo I, Volumen II.

²¹ *Ibid.*

²² Valdivia, M., y R. Castro. (2013). "Gender bias in the convergence dynamics of the regional homicide rates in Mexico". *Applied Geography* 45: 280-291.

Cuadro 1. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio según el municipio de ocurrencia, 1985-2013

| Entidad y municipio de ocurrencia | Año de ocurrencia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---|
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Total | 14 | 14 | 21 | 17 | 22 | 16 | 20 | 22 | 33 | 28 | 33 | 36 | 21 | 23 | 45 | 22 | 30 | 12 | 12 | 16 | 20 | 18 | 16 | 24 | 25 | 39 | 43 | 63 | 57 | |
| Amacuzac, Morelos | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Atlatlahucan, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Axochiapan, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Ayala, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 2 | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 |
| Coatlán del Río, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Cuautla, Morelos | 4 | 0 | 1 | 3 | 5 | 3 | 6 | 3 | 8 | 2 | 5 | 9 | 4 | 2 | 7 | 5 | 2 | 2 | 6 | 2 | 5 | 3 | 1 | 0 | 4 | 2 | 3 | 2 | 8 | |
| Cuernavaca, Morelos | 3 | 2 | 11 | 10 | 9 | 6 | 10 | 5 | 11 | 9 | 8 | 10 | 6 | 5 | 7 | 8 | 12 | 3 | 2 | 2 | 5 | 2 | 4 | 5 | 14 | 19 | 14 | 6 | | |
| Emiliano Zapata, Morelos | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 5 | 3 | 3 | |
| Huitzilac, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | |
| Jantetelco, Morelos | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Jiutepec, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 4 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 3 | 4 | 8 | 7 | |
| Jojutla, Morelos | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | |
| Jonacatepec, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | |
| Miacatlán, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 4 | |
| Ocuituco, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | |
| Puente de Ixtla, Morelos | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 5 | 1 | |
| Temixco, Morelos | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 4 | 1 | 1 | 0 | 4 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 5 | 5 | 6 | 3 | |
| Tepalcingo, Morelos | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Tepoztlán, Morelos | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | |
| Tetecala, Morelos | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | |
| Tetela del Volcán, Morelos | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Tlalnepantla, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Tlaltizapán, Morelos | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4 | 3 | |
| Tlaquitenango, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | |
| Tlayacapan, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | |
| Totolapan, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | |
| Xochitepec, Morelos | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | |
| Yautepec, Morelos | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 2 | 3 | 0 | 2 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 3 | 0 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | |
| Yecapixtla, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | |
| Zacatepec de Hidalgo, Morelos | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | |
| Zacualpan de Amilpas, Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Temoac, Morelos | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | |

Fuente: *Sistema automatizado de lesiones y causas de violencia del SINAIS*

2. Femicidios en el estado de Morelos

El grupo de trabajo recabó información sobre los homicidios de mujeres ocurridos en el estado de Morelos de las siguientes fuentes: i) el *Subsistema actualizado de lesiones y causas de violencia* del SINAIS; ii) la Fiscalía General del Estado; iii) la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos; iv) las *Estadísticas vitales sobre mortalidad* que producen conjuntamente el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (en adelante, INEGI) y la DGIS de la Secretaría de Salud; v) el informe del gobierno del estado de Morelos proporcionado al grupo de trabajo, y vi) las bases de datos integradas por diversas organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que algunas de estas fuentes refieren estos casos como homicidios de mujeres y otras como feminicidios.

A partir del análisis de las cifras sobre casos de feminicidios proporcionadas por organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas del estado de Morelos, se puede observar la discrepancia de datos que existe no sólo entre las fuentes oficiales y la información de la sociedad civil, sino también entre las mismas instituciones públicas (Cuadro 2). Más allá de las discrepancias, que muestran la necesidad de homologar las metodologías para la sistematización de la información y los criterios de organización de la misma, en especial para distinguir entre homicidios de mujeres y feminicidios, todas las fuentes constatan la existencia de un contexto de feminicidios en la entidad que requiere de la urgente intervención del estado para revertir la situación.

Cuadro 2. Casos de feminicidios ocurridos en el estado de Morelos de 2000 a 2013.

| Año | Comisión Especial para el seguimiento de los feminicidios ^a | Procuraduría General de Justicia y Secretaría de Seguridad Pública ^b | Informe proporcionado por el gobierno del estado de Morelos al grupo de trabajo | Comisión Independiente de Derechos Humanos, A.C. ^c | Género 33 ^d |
|--------------|--|---|---|---|------------------------|
| 2000 | 22 | * | 15 | 21 | 29 |
| 2001 | 30 | * | | 28 | 43 |
| 2002 | 12 | * | | 18 | 24 |
| 2003 | 16 | * | | 10 | 73 |
| 2004 | 20 | * | | 15 | 35 |
| 2005 | 18 | 11 | | 30 | 31 |
| 2006 | 16 | 10 | 20 | 37 | 11 |
| 2007 | 24 | 25 | 23 | 54 | 32 |
| 2008 | 23 | 34 | 31 | 36 | 34 |
| 2009 | * | 33 | 33 | 37 | 48 |
| 2010 | * | 32 | 35 | 47 | 46 |
| 2011 | * | * | 47 | 70 | 40 |
| 2012 | * | * | 50 | 92 | 56 |
| 2013 | * | * | 19 | 35 | 43 |
| TOTAL | 181 | 145 | 273 | 530 | 545 |

^a Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Inmujeres y ONU Mujeres a partir de INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad y CONAPO, Proyecciones de Población de México 2005-2050.

^b Estudio en la Procuraduría General de Justicia y Secretaría de Seguridad Pública, para la identificación de factores de mayor incidencia que motivan la comisión del delito de Homicidio de mujeres en el estado de Morelos.

^c La cifra para 2013 es hasta el 30 de junio de 2013

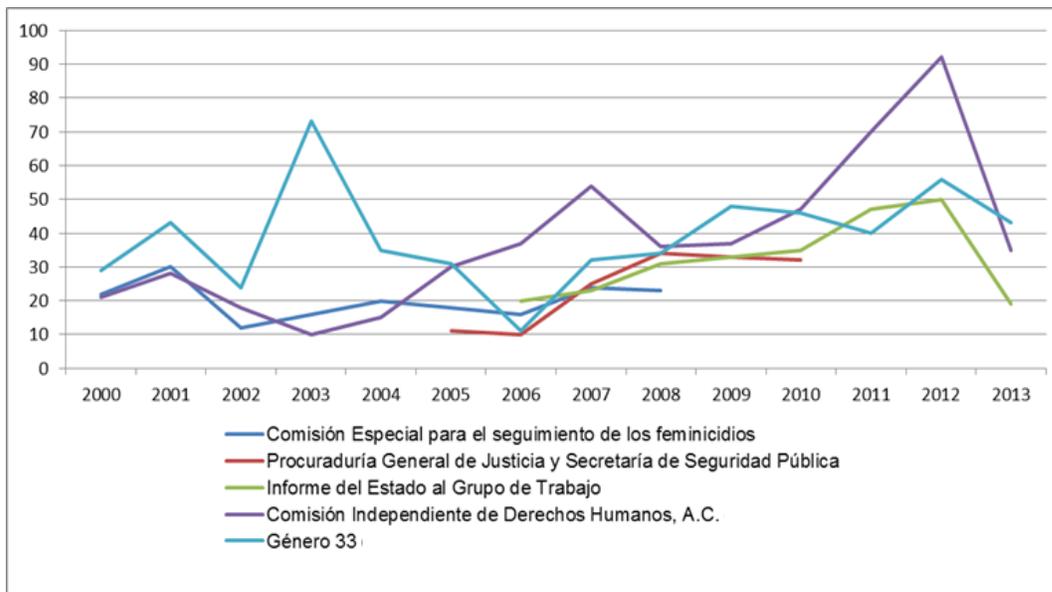
^d Se presume que en la cifra correspondiente a 2003 no todos los casos serían feminicidios.

* Información no disponible

La información anterior, se presenta a continuación en la Gráfica 1, a fin de facilitar la visualización de la tendencia que marcan las distintas fuentes. En ella, es posible apreciar que, pese a los distintos números de casos reportados por cada una de las fuentes, a partir

de mediados de la década pasada existe un repunte, año con año, en el número de feminicidios en la entidad, pues la aparente caída en el número de feminicidios reportados durante el 2013 responde a que los datos de ese año no han sido completados por las fuentes consultadas, por lo que este dato no debe tomarse como indicador de un descenso reciente en el número de casos. Este repunte también se registró a nivel nacional, tal como lo documentó la Conavim en 2011²³, y se asocia a la denominada “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado” promovida a nivel federal de 2007 a 2012.

Gráfica 1. Casos de feminicidios ocurridos en el estado de Morelos, 2000-2013.



Fuente: Gráfica elaborada por la Dra. Irene Casique Rodríguez a partir de los datos del Cuadro 2.

Es importante señalar que de los 273 casos reportados por el gobierno del estado de Morelos como feminicidios del 2000 al 2013, sólo 108 (el 39.56%) fueron investigados como feminicidio, en virtud de que no fue sino hasta el 1o. de septiembre de 2011 que dicho tipo penal fue incluido en el Código Penal del Estado de Morelos. En este sentido, de acuerdo a la información proporcionada por el estado, del año 2000 al 31 de agosto de 2011, el resto de los casos fueron investigados bajo el tipo penal de homicidio.

El grupo de trabajo observa con preocupación que de las 280 víctimas de feminicidio reportadas por el gobierno del estado, el 10.35% de éstas no fueron identificadas. Asimismo, el agresor no ha sido identificado en un 63.75% de los casos. Esta cifra constituye un indicador importante de la impunidad en la que se encuentran un número significativo de estos feminicidios.

Aunado a lo anterior, a partir de la información proporcionada por el gobierno de Morelos, el grupo de trabajo observa que de los 273 casos de feminicidios registrados del 2000 al 2013, un total de 106 casos se encuentran en reserva/archivo temporal. Ello significa que en el 38.82% de los casos no se ha formulado imputación en contra de persona alguna, lo que indica que, efectivamente, más de una tercera parte de estos casos permanecen sin sentencia. Asimismo, la misma fuente reporta que, durante el período señalado, sólo en 47

²³ *Estudio Nacional [...], cit. Tomo II, Volumen II.*

casos (el 17.22%) se ha dictado sentencia condenatoria.

Una característica importante de los casos de feminicidio en la entidad, que se desprende tanto de la información proporcionada por el gobierno de Morelos, así como de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo a organizaciones de la sociedad civil y a diversas funcionarias y funcionarios del estado, es que en una proporción muy elevada de los feminicidios en Morelos, el agresor es conocido de la víctima, especialmente la pareja o ex pareja de la misma.

De los datos suministrados por el gobierno del estado se desprende que en el 51.04% de los feminicidios el agresor era conocido de la víctima (pareja sentimental, familiar, amigo o compañero de trabajo). Particularmente, llama la atención del grupo de trabajo que en el 40.35% de los casos, el agresor fue la pareja sentimental de la víctima.

Al respecto, el grupo de trabajo considera que esta frecuente vinculación entre las víctimas y sus agresores constituye un elemento clave de información para la prevención de los feminicidios en la entidad, que debe ser considerado por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

Finalmente, para presentar estos datos de feminicidios en relación con el contexto nacional, se presentan a continuación los porcentajes de homicidios –tanto de hombres como de mujeres- respecto al total de muertes violentas²⁴ para Morelos y para el total nacional (ver Cuadro 3). En este cuadro, podemos confirmar que el porcentaje de homicidios de mujeres respecto al total de muertes violentas ha ido en crecimiento sostenido tanto a nivel nacional como en el estado y, que desde al año 2007 (con excepción de 2009), este porcentaje de homicidios de mujeres en Morelos ha estado por arriba del porcentaje a nivel nacional.

Cuadro 3. Porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas en Morelos y a nivel nacional por sexo 2004-2012

| Entidad federativa | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total Nacional | 18.2 | 18.7 | 19.4 | 16.1 | 23.3 | 29.4 | 35.5 | 36.1 | 35.2 |
| Hombres | 20.1 | 20.6 | 21.5 | 17.8 | 25.9 | 32.5 | 39.1 | 39.2 | 38.3 |
| Mujeres | 11.2 | 11.5 | 11.5 | 9.6 | 12.3 | 15.5 | 18.9 | 20.6 | 20.6 |
| Morelos | 20.3 | 17.1 | 16 | 16.1 | 24.7 | 27.1 | 44.8 | 39.4 | 52.1 |
| Hombres | 23.7 | 19.4 | 17.1 | 18 | 27.8 | 30.9 | 49.5 | 44.2 | 56.2 |
| Mujeres | 9.7 | 9.5 | 12.2 | 9.7 | 12.4 | 12.9 | 21.7 | 22.1 | 30.5 |

Fuente: [INEGI. Estadísticas de Mortalidad.](#)

3. Tipos y modalidades de violencia ejercidos contra las mujeres en el estado de Morelos

No es posible comprender el contexto en el que ocurren los casos de feminicidio en el estado de Morelos, sin analizar los demás tipos de violencia que se ejercen en contra de las mujeres en la entidad.

Así, de las mujeres de 15 años de edad en adelante que viven en el estado de Morelos, unidas o casadas y que reportaron haber sido víctimas de violencia por parte de su pareja en

²⁴ Las muertes violentas incluye tanto las muertes accidentales como los homicidios.

el último año, un 41% informó haber sido víctima de violencia emocional; un 8.9% de violencia física, y un 6.4% de violencia sexual²⁵.

Asimismo, como se muestra en el Cuadro 4, la prevalencia de los distintos tipos de violencia ejercida contra las mujeres de Morelos por parte de su pareja alguna vez en la vida, a excepción de la violencia emocional, es ligeramente mayor que a nivel nacional. En este sentido, la proporción de mujeres de Morelos que alguna vez ha experimentado alguna forma de violencia de pareja asciende a 43.3%. Adicionalmente, si se analizan los datos de experiencia de algún tipo de violencia de pareja en los últimos 12 meses, se observan tendencias similares, y nuevamente destaca una mayor prevalencia de la violencia económica ejercida en contra de las mujeres morelenses. En el caso particular de la violencia económica, se observa que ésta es significativamente mayor en la entidad que en el conjunto nacional.

Cuadro 4. Prevalencia de violencia ejercida contra las mujeres por parte de su pareja* en Morelos y a nivel nacional

| Tipos de violencia | Alguna vez en la vida | | Últimos 12 meses | |
|------------------------|-----------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Morelos % | Nacional % | Morelos % | Nacional % |
| Violencia emocional | 40.01 | 40.58 | 19.53 | 19.89 |
| Violencia física | 14.83 | 13.47 | 3.74 | 3.72 |
| Violencia sexual | 8.00 | 7.33 | 2.35 | 2.34 |
| Violencia económica | 27.58 | 23.84 | 12.46 | 11.37 |
| VIOLENCIA TOTAL | 43.33 | 41.65 | 22.28 | 21.60 |

*Incluye violencia conyugal y violencia en el noviazgo.

Fuente: Cálculos de la Dra. Irene Casique Rodríguez con base en datos de la ENDIREH 2011.

Uno de los tipos de violencia que se ejerce con mayor frecuencia en el estado es la violencia sexual. En este sentido, en 2009, las denuncias por el delito de violación sexual alcanzaron una tasa de 43 por cada 100,000 habitantes, esto es, un 58% superior al promedio nacional²⁶.

Asimismo, la violencia sexual que reportan las mujeres de Morelos en la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2006* (en adelante, ENDIREH 2006), permite comprender las dinámicas de agresión que éstas sufren. De esta forma, el 23.3% de las mujeres afirmó haber sido objeto de frases de carácter sexual en la calle; esto fue señalado especialmente por mujeres solteras. El 6.5% afirmó haber sido tocada o manoseada sin su consentimiento en la vía pública, en tanto que un 4% señaló haber recibido insinuaciones o propuestas para tener relaciones sexuales a cambio de algo, en la calle. Además, datos de la ENDIREH 2011 registran que en Morelos el 3.21% de las mujeres fue objeto de acoso sexual, por encima de la media nacional (2.66%)²⁷. Cabe señalar que los municipios donde las mujeres reportan mayor sentimiento de miedo a ser molestadas en la

²⁵ *Feminicidio en México [...], cit.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Estudio Nacional [...], cit.Op. Cit. Tomo II, Volumen II.*

calle son Cuernavaca y Zacatepec²⁸.

Por otra parte, 40% de las mujeres señalaron que han sentido un trato desigual por ser mujer en diferentes esferas²⁹. De hecho, Morelos ocupa el lugar número 30 (en una escala donde el número uno corresponde a la entidad federativa con el mejor posicionamiento) en el *Índice de Potenciación de Género* que mide la participación de las mujeres en el ámbito político, laboral y en el uso de recursos económicos³⁰.

La reproducción de estos tipos y modalidades de violencia es facilitada por la pervivencia de roles tradicionales de género. Al respecto, los datos de la ENDIREH 2011 muestran que en Morelos, el 18.9% de las mujeres declaró “estar de acuerdo” con la afirmación de que una esposa debe obedecer a su esposo o pareja en todo lo que le ordene³¹.

Por otra parte, las mujeres que atestiguan o son víctimas de violencia durante la infancia tienen un riesgo significativamente mayor de ser víctimas de violencia por parte de su pareja debido, en parte, a su socialización dentro de estos mecanismos de dominación³². En este sentido, de acuerdo a la ENDIREH 2011, el 12% de las mujeres en Morelos atestiguaron violencia entre las personas con las que vivían durante su infancia; el 10.2% sufrió violencia física moderada o severa, y casi el 9% sufrió violencia emocional moderada o severa.

Como se puede observar en el Cuadro 5, los porcentajes de mujeres en el estado de Morelos que sufrieron violencia durante su infancia son más elevados que los porcentajes correspondientes a nivel nacional, lo que en términos relativos las ubica en un riesgo potencial mayor de experimentar violencia en el presente, como mujeres adultas, por parte de sus parejas.

Cuadro 5. Porcentaje de mujeres con experiencias de violencia en la infancia

| Experiencia de violencia durante la infancia de la mujer | Morelos | Nivel nacional |
|---|----------------|-----------------------|
| Atestiguó violencia moderada o severa | 12.40 | 11.50 |
| Sufrió violencia física moderada o severa | 10.2 | 8.80 |
| Sufrió violencia emocional moderada o severa | 8.75 | 7.95 |

Fuente: Cálculos de la Dra. Irene Casique Rodríguez con base en datos de la ENDIREH 2011

Si bien la violencia contra las mujeres se presenta en todos los grupos de edad, de conformidad con el estudio realizado por organizaciones de la sociedad civil del estado de Morelos, a partir de datos oficiales, utilizando la metodología del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), existen tres grupos que son particularmente vulnerables: mujeres de 14 a 22 años, de 24 a 28 años, y de 34 a 38 años³³. Por su parte, la

²⁸ *Observatorio de la Violencia de Género en Morelos*. Indesol, Ideas A.C., Observatorio Morelos. 2012.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Estudio Nacional [...]*, cit. Tomo II, Volumen II.

³¹ *Ibid.*

³² Casique, I. y Castro, R. (2012). *Retratos de la violencia contra las mujeres en México. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011*.

³³ *Análisis de los Indicadores Cuantitativos y Cualitativos*. Observatorio de la Violencia de Género en Morelos.

edad de las personas agresoras se concentra también en tres grupos de edad: de 19 a 21 años, de 25 a 30 años, y de 34 a 38 años³⁴. Sin embargo, la violencia en contra de las adultas mayores alcanza niveles importantes: casi el 18% de las mujeres mayores de 60 años reportaron ser víctimas de violencia emocional, mientras que el valor correspondiente a nivel nacional es de 13.53%.

Por otra parte, con respecto a la relación entre el nivel educativo de las mujeres y la violencia de la que pueden llegar a ser objeto, a partir del mismo estudio, se confirma que si bien es cierto que a mayor educación la denuncia de actos de violencia disminuye entre las mujeres, resalta que aquellas con ciclos educativos completos (primaria, secundaria, preparatoria y licenciatura), presentan mayor denuncia de violencia que aquellas con grados educativos inconclusos (primaria, secundaria, preparatoria y licenciatura incompleta). Es sólo a partir del ingreso a la licenciatura que la denuncia de la violencia disminuye sensiblemente³⁵. Esto habla de la relación de empoderamiento que cada ciclo educativo proporciona en las relaciones de pareja y sociales en general, y de las tensiones que ello trae consigo.

Si se observa la violencia por el tipo de ocupación, aquellas mujeres que se dedican a las labores del hogar presentan el mayor número de denuncias. Desafortunadamente, no se cuenta con información sobre la ocupación de las personas victimarias³⁶.

Es posible determinar que la violencia física se reporta en mayor medida en los municipios de Totolapan, Jonacatepec y Zacatepec³⁷. Con base en un estudio de georreferenciación ha sido posible determinar que, municipios como Jiutepec, concentran la violencia en el centro y noreste, en sus límites con Tepoztlán y Yautepec. En Cuernavaca hay una generalización de la violencia en todo el territorio del municipio, aunque prevalece entre 2008 y 2010 mayor presencia de esta violencia en su centro urbano. Jojutla, por otra parte, concentra en su cabecera municipal la mayor incidencia de violencia, mientras que en el municipio de Ayala ésta se puede observar de manera generalizada en el conjunto de su territorio³⁸.

Como se puede observar, el estado de Morelos presenta un escenario grave de violencia contra las mujeres que se cristaliza en distintas formas de violencia y en el caso extremo en feminicidios que en su mayoría, se encuentran impunes. Particularmente, es posible constatar un incremento significativo de muertes violentas con presunción de homicidio. La pervivencia de valores que producen y reproducen relaciones desiguales de género, sugiere que las expresiones de violencia contra las mujeres podrían agudizarse en el futuro. En este sentido, el grupo de trabajo resalta que existen municipios y regiones en los que la violencia contra las mujeres presenta patrones definidos que requieren la atención de la autoridad para evitar su diseminación hacia otros municipios y regiones.

2014.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Observatorio de la Violencia de Género en Morelos, cit.*

³⁸ *Diagnóstico. Documento de Análisis de Resultados de 4 Municipios (2008-2010), Incluyendo Mapas Georeferenciados.* Indesol, Ideas A.C. 2010.

4. Atención a las mujeres víctimas de violencia en el Sistema de Salud

Como parte de las obligaciones establecidas en la NOM-046-SSA2-2005, titulada *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, NOM-046), la Secretaría de Salud mantiene una base de datos sobre lesiones en la página del SINAIS. A partir del análisis de dicha información, el grupo de trabajo considera importante mostrar algunos datos que permiten comprender el contexto en la entidad y dan cuenta de los casos de violencia que llegan a los centros de salud del estado de Morelos³⁹.

Al respecto, en el Cuadro 6 se reporta el número de atenciones⁴⁰ otorgadas a mujeres víctimas de violencia en Morelos y a nivel nacional. El grupo de trabajo observa el incremento de atenciones otorgadas entre 2009 y 2013, que puede ser resultado del afianzamiento paulatino de este sistema de información a nivel estatal y a nivel nacional. Sin embargo, si bien es evidente que el número de atenciones a mujeres víctimas de violencia ha crecido tanto a nivel nacional como estatal, se hace patente que el crecimiento de atenciones ha sido más acelerado a nivel nacional que a nivel estatal. En este sentido, mientras que en el periodo reportado, el número de atenciones a víctimas a nivel nacional se multiplicó por 135, en el estado de Morelos el crecimiento de las atenciones se multiplicó sólo por 53, lo que indica que el ritmo de crecimiento en el número de las atenciones está por debajo del que se ha dado a nivel nacional.

Cuadro 6. Atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud, en el estado de Morelos 2009-2013

| Entidad de ocurrencia | Año de la atención | | | | | TOTAL |
|-----------------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Morelos | 35 | 866 | 1,568 | 2,312 | 1,953 | 6,734 |
| Nacional | 1,638 | 135,461 | 158,606 | 182,720 | 220,943 | 699,368 |

Fuente: Cálculos de Carlos Echarri con base en DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones son clasificadas en este sistema 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 autoinflingida, o resultante de violencia familiar, violencia no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En el estado de Morelos (Cuadro 7), destaca el hecho de que un 86% de las lesiones atendidas durante el periodo del 2010 al 2013, fueron clasificadas como accidentes, mientras que únicamente el 2.8% y el 2.2% se clasificaron como violencia familiar y violencia no familiar, respectivamente. Los mayores porcentajes de lesiones atribuidas a casos de violencia familiar ocurrieron en Jantetelco (7.5%), Ayala (6.3%), Axochiapan (5.5%), Jojutla (5.5%) y Zacatepec (5.3%). Por su parte, en Cuernavaca solo un 2% de las lesiones habrían sido atribuidas a violencia familiar, municipio que registra también el porcentaje más elevado de lesiones cuya intencionalidad se desconoce (28%). Llama la atención del grupo de trabajo que el municipio que reporta el mayor número de casos de violencia contra las mujeres en la

³⁹ El Grupo de Trabajo agradece al Dr. Carlos Echarri su generosa colaboración en la generación de datos de esta base para el estado de Morelos.

⁴⁰ Se habla de "atenciones" y no "víctimas", dado que una misma persona puede haber recibido en un mismo año más de una atención en centros de salud.

entidad, presente un porcentaje tan bajo de lesiones por violencia familiar, y al mismo tiempo, que en más de 1 de cada 4 de las lesiones atendidas, no se haya registrado su intencionalidad.

La información anterior podría ser un indicativo de la falta de capacitación del personal médico (o de su falta de voluntad, documentada para otros lugares en otros estudios⁴¹) para clasificar las lesiones que atienden o detectar el origen de las mismas.

⁴¹ Herrera, M.C. *Invisible al ojo clínico. Violencia de pareja y políticas de salud en México*. México: FLACSO, UNAM IIS, Instituto Nacional de Salud Pública, 2009.

Cuadro 7. Atenciones a mujeres en el estado de Morelos por lesiones en la Secretaría de Salud, según su intencionalidad 2010-2013

| Entidad y municipio de ocurrencia | Intencionalidad del Evento | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|----------------------------|--------------|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------------|------------|------------|-------------|-------------|---------------|
| | ACCIDENTAL | | VIOLENCIA FAMILIAR | | VIOLENCIA NO FAMILIAR | | AUTO INFLIGIDO | | SE IGNORA | | TOTAL | |
| | Casos | Porcentaje | Casos | Porcentaje | Casos | Porcentaje | Casos | Porcentaje | Casos | Porcentaje | Casos | Porcentaje |
| Total | 5799 | 86.1% | 188 | 2.8% | 147 | 2.2% | 34 | .5% | 566 | 8.4% | 6734 | 100.0% |
| Amacuzac, Mor. | 125 | 96.2% | 3 | 2.3% | 2 | 1.5% | 0 | .0% | 0 | .0% | 130 | 100.0% |
| Atlatlahucan, Mor. | 11 | 100.0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 11 | 100.0% |
| Axochiapan, Mor. | 448 | 88.4% | 28 | 5.5% | 23 | 4.5% | 2 | .4% | 6 | 1.2% | 507 | 100.0% |
| Ayala, Mor. | 29 | 90.6% | 2 | 6.3% | 1 | 3.1% | 0 | .0% | 0 | .0% | 32 | 100.0% |
| Coatlán del Río, Mor. | 80 | 92.0% | 3 | 3.4% | 1 | 1.1% | 1 | 1.1% | 2 | 2.3% | 87 | 100.0% |
| Cuautla, Mor. | 85 | 91.4% | 3 | 3.2% | 2 | 2.2% | 3 | 3.2% | 0 | .0% | 93 | 100.0% |
| Cuernavaca, Mor. | 1072 | 68.1% | 31 | 2.0% | 23 | 1.5% | 5 | .3% | 443 | 28.1% | 1574 | 100.0% |
| Emiliano Zapata, Mor. | 103 | 91.2% | 4 | 3.5% | 0 | .0% | 0 | .0% | 6 | 5.3% | 113 | 100.0% |
| Huitzilac, Mor. | 54 | 84.4% | 2 | 3.1% | 0 | .0% | 0 | .0% | 8 | 12.5% | 64 | 100.0% |
| Jantetelco, Mor. | 60 | 89.6% | 5 | 7.5% | 0 | .0% | 2 | 3.0% | 0 | .0% | 67 | 100.0% |
| Jiutepec, Mor. | 352 | 86.3% | 7 | 1.7% | 5 | 1.2% | 0 | .0% | 44 | 10.8% | 408 | 100.0% |
| Jojutla, Mor. | 154 | 84.2% | 10 | 5.5% | 16 | 8.7% | 2 | 1.1% | 1 | .5% | 183 | 100.0% |
| Jonacatepec, Mor. | 120 | 92.3% | 5 | 3.8% | 1 | .8% | 2 | 1.5% | 2 | 1.5% | 130 | 100.0% |
| Mazatepec, Mor. | 69 | 85.2% | 3 | 3.7% | 5 | 6.2% | 2 | 2.5% | 2 | 2.5% | 81 | 100.0% |
| Miacatlán, Mor. | 172 | 92.0% | 2 | 1.1% | 7 | 3.7% | 2 | 1.1% | 4 | 2.1% | 187 | 100.0% |
| Ocuituco, Mor. | 352 | 95.1% | 13 | 3.5% | 4 | 1.1% | 1 | .3% | 0 | .0% | 370 | 100.0% |
| Puente de Ixtla, Mor. | 833 | 94.1% | 25 | 2.8% | 20 | 2.3% | 3 | .3% | 4 | .5% | 885 | 100.0% |
| Temixco, Mor. | 170 | 89.9% | 6 | 3.2% | 3 | 1.6% | 0 | .0% | 10 | 5.3% | 189 | 100.0% |
| Tepalcingo, Mor. | 98 | 95.1% | 1 | 1.0% | 2 | 1.9% | 1 | 1.0% | 1 | 1.0% | 103 | 100.0% |
| Tepoztlán, Mor. | 52 | 82.5% | 1 | 1.6% | 1 | 1.6% | 0 | .0% | 9 | 14.3% | 63 | 100.0% |
| Tetecala, Mor. | 127 | 92.0% | 3 | 2.2% | 4 | 2.9% | 2 | 1.4% | 2 | 1.4% | 138 | 100.0% |
| Tetela del Volcán, Mor. | 59 | 95.2% | 1 | 1.6% | 0 | .0% | 0 | .0% | 2 | 3.2% | 62 | 100.0% |
| Tlalnepantla, Mor. | 3 | 100.0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 3 | 100.0% |
| Tlaltizapán de Zapata, Mor. | 115 | 89.1% | 6 | 4.7% | 7 | 5.4% | 1 | .8% | 0 | .0% | 129 | 100.0% |
| Tlaquiltenango, Mor. | 57 | 98.3% | 1 | 1.7% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 58 | 100.0% |
| Tlayacapan, Mor. | 10 | 100.0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 10 | 100.0% |
| Totolapan, Mor. | 7 | 87.5% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 1 | 12.5% | 8 | 100.0% |
| Xochitepec, Mor. | 74 | 90.2% | 2 | 2.4% | 0 | .0% | 0 | .0% | 6 | 7.3% | 82 | 100.0% |
| Yautepec, Mor. | 420 | 92.9% | 10 | 2.2% | 11 | 2.4% | 1 | .2% | 10 | 2.2% | 452 | 100.0% |
| Yecapixtla, Mor. | 293 | 98.3% | 4 | 1.3% | 0 | .0% | 0 | .0% | 1 | .3% | 298 | 100.0% |
| Zacatepec, Mor. | 83 | 87.4% | 5 | 5.3% | 4 | 4.2% | 1 | 1.1% | 2 | 2.1% | 95 | 100.0% |
| Zacualpan, Mor. | 7 | 100.0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 0 | .0% | 7 | 100.0% |
| Temoac, Mor. | 34 | 81.0% | 2 | 4.8% | 4 | 9.5% | 2 | 4.8% | 0 | .0% | 42 | 100.0% |

Fuente: Cálculos de Carlos Echarri con base en DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Además de la intencionalidad de las lesiones atendidas, el sistema de información de la Secretaría de Salud permite conocer, para los casos de violencia familiar y no familiar, el tipo específico de violencia identificada en las víctimas de lesiones.

Al respecto, los datos del Cuadro 8 revelan que los mayores porcentajes de atenciones por violencia familiar (84.62%) y no familiar (88.44%) en Morelos se debieron a violencia física. Estos porcentajes se muestran mucho más elevados que los correspondientes a nivel nacional, particularmente en el caso de la violencia familiar, que a nivel nacional arrojó un 30% de casos de violencia física. En el otro extremo, sobresale el bajo porcentaje de casos de violencia psicológica en la violencia familiar para Morelos, con sólo 4.1%, mientras que a nivel nacional el porcentaje es de 53%.

En este sentido, las amplias diferencias entre los tipos de violencia registrados en Morelos y a nivel nacional obligan al grupo de trabajo a prestar particular atención a este indicador. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que se hayan utilizado distintos criterios de clasificación entre el personal de salud de la entidad y en el resto del país.

Cuadro 8. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según el tipo de violencia 2010-2013

| Tipo de violencia | Intencionalidad del Evento | | | | | | Total |
|-----------------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|----------------|-----------|-------------------|-------|
| | ACCIDENTAL | VIOLENCIA FAMILIAR | VIOLENCIA NO FAMILIAR | AUTO INFLIGIDO | SE IGNORA | TRATA DE PERSONAS | |
| Abandono y/o Negligencia | 0 | 13 | 10 | 0 | 0 | 0 | 23 |
| Violencia física | 0 | 165 | 130 | 0 | 0 | 0 | 295 |
| Violencia sexual | 0 | 6 | 5 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Violencia psicológica | 0 | 8 | 1 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Violencia económica / patrimonial | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 |

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

Del análisis de la información referida, destaca que a nivel nacional es mucho mayor el número de casos que son clasificados como violencia familiar (180,718) que los que se atribuyen a violencia no familiar (25,142), mientras que en el estado de Morelos es mucho más cercana la cifra de casos en una y otra categoría (195 casos de violencia familiar respecto de 147 casos de violencia no familiar). Este dato, junto con el bajo porcentaje de casos clasificados como violencia familiar, según lo que se indica en el Cuadro 9, reiteran la necesidad de revisar los criterios de detección y clasificación de la violencia contra las mujeres del personal de salud que las atiende y reforzar su capacitación en la materia, así como la supervisión para que la normatividad vigente sea aplicada correctamente por parte de este personal.

El Cuadro 9 corresponde a la información sobre atenciones a las mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al Ministerio Público (en adelante, MP), según el servicio que otorgó la atención y la intencionalidad de la violencia, en el periodo comprendido entre 2009 y 2013.

Los datos dan cuenta de diversos aspectos de la atención a las mujeres víctimas de violencia. Por un lado, se evidencia que en el año 2009 fue nula la referencia de víctimas al MP y que, con el paso de los años, esta acción ha ido incrementándose en los centros de salud de la entidad, aunque de manera irregular.

Asimismo, se registran claras diferencias tanto por el tipo de violencia ejercida (“intencionalidad del evento” en el cuadro 9), como por el tipo de servicio que presta la atención a las víctimas. De acuerdo al tipo de violencia (o intencionalidad), se observa que en el estado los casos de negligencia, de violencia psicológica y de violencia económica/patrimonial son mucho menos referidos al MP que los de violencia física y sexual. De hecho, no se dio ninguna referencia al MP de casos de violencia psicológica en 2009 ni en 2010, de casos de violencia económica en 2009, 2010 y 2011, y de abandono/negligencia en 2012 ni en 2013. Esta situación podría ser indicativa de la poca importancia que social e institucionalmente se puede estar dando a determinados tipos de violencia, minimizando las consecuencias de las mismas para la víctima.

Respecto a las diferencias según el tipo de servicio que presta la atención, se observa que sólo a partir de 2012 se dio aviso al MP por parte de los servicios de hospitalización y de los servicios especializados de atención a víctimas, pero no en los años anteriores. En las consultas externas, las referencias al MP han sido irregulares, con un 50% de los casos de violencia física en 2011, ninguna en 2012 y diversos porcentajes de referencias para distintos tipos de violencia en 2013. Finalmente, se observa que en los servicios de emergencias, las referencias de casos al MP han sido más regulares desde 2011, fundamentalmente en los casos de violencia física y psicológica.

Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones en la Secretaría de Salud en el estado de Morelos, en que se dio aviso al MP según el servicio que dió la atención y por intencionalidad 2009-2013

| Año | Servicio que Otorgo la Atención | Intencionalidad del Evento | | | | |
|--------------|---|----------------------------|------------------|------------------|-----------------------|---------------------------------|
| | | Abandono y/o Negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica patrimonial |
| TOTAL | | 56.5% | 51.9% | 54.5% | 55.6% | 75.0% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 25.0% | 33.3% | 100.0% | 50.0% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | 100.0% | . | 0.0% | . |
| | URGENCIAS | 100.0% | 52.4% | 71.4% | 50.0% | 100.0% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | 100.0% | 0.0% | 75.0% | 100.0% |
| | OTRO SERVICIO | 47.4% | 40.6% | . | . | . |
| 2009 | TOTAL | . | 0.0% | . | . | . |
| | CONSULTA EXTERNA | . | . | . | . | . |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | . | . | . | . |
| | URGENCIAS | . | 0.0% | . | . | . |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | . | . | . | . |
| | OTRO SERVICIO | . | . | . | . | . |
| 2010 | TOTAL | 87.5% | 68.8% | . | . | . |
| | CONSULTA EXTERNA | . | . | . | . | . |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | . | . | . | . |
| | URGENCIAS | 100.0% | 71.4% | . | . | . |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | . | . | . | . |
| | OTRO SERVICIO | 80.0% | 50.0% | . | . | . |
| 2011 | TOTAL | 40.0% | 56.7% | 75.0% | 0.0% | . |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 50.0% | . | . | . |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | . | . | 0.0% | . |
| | URGENCIAS | 100.0% | 53.7% | 75.0% | . | . |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | . | . | . | . |
| | OTRO SERVICIO | 35.7% | 100.0% | . | . | . |
| 2012 | TOTAL | . | 51.3% | 50.0% | 50.0% | 100.0% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 0.0% | 0.0% | . | . |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | 100.0% | . | . | . |
| | URGENCIAS | . | 45.3% | 100.0% | 50.0% | 100.0% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | 100.0% | . | 50.0% | . |
| | OTRO SERVICIO | . | . | . | . | . |
| 2013 | TOTAL | . | 48.9% | 40.0% | 100.0% | 66.7% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 30.0% | 50.0% | 100.0% | 50.0% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | 100.0% | . | . | . |
| | URGENCIAS | . | 54.5% | 50.0% | . | . |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | 100.0% | 0.0% | 100.0% | 100.0% |
| | OTRO SERVICIO | . | 30.8% | . | . | . |

Fuente: Cálculos de Carlos Echarri con base en DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Para concluir este apartado, se incluye la información sobre atenciones a eventos repetidos, es decir, mujeres víctimas de violencia que asisten más de una vez en búsqueda de atención, clasificada según el tipo de violencia y el servicio que otorgó la atención, entre 2009 y 2013 (cuadro 10).

En este sentido, el grupo de trabajo considera que la asistencia otorgada por parte de los servicios de salud a las mujeres que se presentan por lesiones en más de una ocasión, constituye un aspecto fundamental en la prevención de la violencia contra las mismas. De este modo, la no detección oportuna de estos casos y su referencia a las autoridades de procuración de justicia podrían, por una parte, fomentar la perpetuación e incremento de la violencia en contra de las víctimas y, por otra, constituir una falta de debida diligencia del personal de salud en la entidad.

Otra cuestión que el grupo de trabajo desea hacer notar es la escasez que existe en la entidad federativa de este tipo de información. Al respecto, en 2009 y 2010 fue casi inexistente la información recabada. En los siguientes años mejora la recopilación de información de eventos repetidos, sobre todo en torno a eventos de violencia física y sexual, aunque sigue presentando algunos vacíos. Por tipo de servicio que ofreció la atención se observa que es en las consultas externas y los servicios de urgencias donde se concentra la mayor parte de la información recopilada. Por el contrario, llama la atención la casi inexistente información obtenida por los servicios de hospitalización y los servicios especializados de atención a la violencia.

El grupo de trabajo considera que esta situación pone de manifiesto la necesidad de revisar la manera en que los centros de salud están dando atención a las mujeres víctimas de violencia en Morelos, así como de adecuar y homogeneizar los criterios de obtención y sistematización de la información en la materia.

Cabe señalar, que el grupo de trabajo pudo constatar en campo que existe una desarticulación entre el sector salud y las autoridades de procuración de justicia. En este sentido, se constató que gran parte del personal de salud desconoce la existencia y el contenido de la NOM-046, por lo que no les es posible cumplir con las obligaciones previstas en la misma.

Cuadro 10. Morelos: 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, 2010-2013

| Año | Servicio que otorgó la atención | MORELOS | | | | | TOTAL NACIONAL | | | | |
|-------------|---|----------------------------|------------------|------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------|------------------|------------------|-----------------------|---------------------------------|
| | | Intencionalidad del evento | | | | | | | | | |
| | | 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 | 0.0% | 26.4% | 36.4% | 66.7% | 25.0% | 76.9% | 54.1% | 64.3% | 80.9% | 87.3% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 37.5% | 66.7% | 100.0% | 50.0% | 74.4% | 62.7% | 69.6% | 78.4% | 85.4% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | 50.0% | . | 100.0% | . | 56.6% | 68.4% | 61.4% | 81.2% | 86.0% |
| | URGENCIAS | 0.0% | 24.9% | 14.3% | 0.0% | 0.0% | 49.8% | 26.5% | 29.6% | 63.9% | 69.6% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | 91.7% | 100.0% | 75.0% | 0.0% | 83.5% | 82.3% | 66.0% | 82.7% | 88.7% |
| | OTRO SERVICIO | 0.0% | 6.3% | . | . | . | 52.5% | 79.1% | 71.3% | 83.7% | 83.3% |
| 2009 | Total | . | 0.0% | . | . | . | . | 27.1% | 6.3% | 56.3% | 75.0% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | . | . | . | . | . | 24.0% | 0.0% | 63.6% | 0.0% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | . | . | . | . | . | 0.0% | . | 100.0% | . |
| | URGENCIAS | . | 0.0% | . | . | . | . | 26.6% | 33.3% | 100.0% | . |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | . | . | . | . | . | 50.0% | 0.0% | 20.0% | . |
| | OTRO SERVICIO | . | . | . | . | . | . | . | . | 88.9% | 100.0% |
| 2010 | Total | 0.0% | 25.0% | . | . | . | 66.6% | 49.1% | 62.8% | 81.4% | 89.5% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | . | . | . | . | 72.5% | 58.1% | 67.2% | 82.5% | 89.4% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | . | . | . | . | 42.3% | 55.8% | 56.9% | 80.4% | 89.5% |
| | URGENCIAS | 0.0% | 28.6% | . | . | . | 31.7% | 26.5% | 24.4% | 64.5% | 65.1% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | . | . | . | . | 82.6% | 82.2% | 67.3% | 82.5% | 92.1% |
| | OTRO SERVICIO | 0.0% | 0.0% | . | . | . | 51.0% | 71.3% | 68.1% | 77.0% | 70.3% |
| 2011 | Total | 0.0% | 26.7% | 0.0% | 100.0% | . | 82.8% | 52.6% | 62.6% | 81.2% | 81.9% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 50.0% | . | . | . | 83.9% | 60.8% | 63.7% | 80.6% | 83.5% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | . | . | 100.0% | . | 70.5% | 67.8% | 62.9% | 82.7% | 93.4% |
| | URGENCIAS | 0.0% | 27.8% | 0.0% | . | . | 70.1% | 27.1% | 30.0% | 72.6% | 74.7% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | . | . | . | . | 86.2% | 79.3% | 65.8% | 81.8% | 81.1% |
| | OTRO SERVICIO | 0.0% | 0.0% | . | . | . | 50.9% | 74.3% | 68.2% | 80.9% | 80.0% |
| 2012 | Total | . | 30.0% | 0.0% | 50.0% | 0.0% | 78.2% | 56.4% | 66.6% | 82.2% | 89.8% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 25.0% | 0.0% | . | . | 74.2% | 64.8% | 73.0% | 81.3% | 86.2% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | 0.0% | . | . | . | 49.4% | 59.9% | 64.7% | 84.4% | 0.0% |
| | URGENCIAS | . | 18.8% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 61.5% | 27.6% | 32.6% | 67.5% | 70.8% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | 100.0% | . | 100.0% | . | 82.4% | 82.8% | 67.2% | 82.8% | 92.3% |
| | OTRO SERVICIO | . | . | . | . | . | 68.8% | 82.5% | 70.1% | 84.4% | 84.2% |
| 2013 | Total | . | 24.8% | 80.0% | 66.7% | 33.3% | 70.7% | 56.2% | 63.9% | 79.0% | 88.1% |
| | CONSULTA EXTERNA | . | 40.0% | 100.0% | 100.0% | 50.0% | 66.3% | 66.5% | 73.7% | 72.2% | 84.2% |
| | HOSPITALIZACIÓN | . | 100.0% | . | . | . | 56.3% | 76.9% | 57.4% | 74.0% | 83.0% |
| | URGENCIAS | . | 27.3% | 50.0% | . | . | 33.3% | 25.0% | 30.0% | 50.6% | 64.9% |
| | SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA | . | 0.0% | 100.0% | 50.0% | 0.0% | 80.4% | 84.0% | 64.3% | 83.5% | 90.0% |
| | OTRO SERVICIO | . | 7.7% | . | . | . | 44.2% | 82.2% | 76.5% | 87.1% | 92.5% |

Fuente: Cálculos de Carlos Echarri con base en DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

5. Situación de seguridad en el estado de Morelos

La violencia contra las mujeres y las variaciones que existen respecto al acceso a la justicia y la impunidad sólo pueden comprenderse cuando se analiza el contexto de seguridad o inseguridad social en el que ocurre.

En el país, la mayoría de los delitos no se registran, calculándose una cifra negra de 85%. Esta cifra es mayor en casi todos los estados de la zona centro, 88% en el Distrito Federal, 90% para el Estado de México y 90% en el estado Morelos. El estado de Hidalgo, por su parte, está debajo de esta cifras con 81%. Sin embargo, Morelos ha registrado un aumento en las cifras negras de 2009 a 2010, según los datos de las *Encuestas Nacionales sobre Inseguridad* (ENSI) 6 y 7, publicadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, ICESI, 2012⁴².

A partir de la información recabada por el *Censo Nacional de Procuración de Justicia de 2013*⁴³ el Cuadro 11 da cuenta de algunos delitos registrados y personas procesadas en el estado de Morelos en el año 2012. Una limitación importante es que la información no viene separada por sexo. Aun así, se considera que algunos datos pueden ayudar a evaluar la situación del sistema de procuración de justicia en el estado.

Cuadro 11. Delitos registrados en los expedientes y/o asuntos en materia penal ingresados o abiertos durante el año 2012 según tipo de delito, en el estado de Morelos

| Delitos registrados | Número de casos | Victimas registradas | Procesados registrados | Delitos registrados concluidos | | Delitos registrados en trámite | | Sentenciados con sentencia condenatoria |
|---------------------|-----------------|----------------------|------------------------|--------------------------------|--------|--------------------------------|-------|---|
| | | | | Casos | % | Casos | % | |
| Homicidios | 94 | NS | NS | 47 | 50.00 | 47 | 50.00 | NS |
| Lesiones | 119 | NS | NS | 60 | 50.42 | 59 | 49.58 | NS |
| Violación simple | 77 | NS | NS | 30 | 38.96 | 47 | 61.04 | NS |
| Abuso sexual | 41 | NS | NS | 20 | 48.78 | 21 | 51.22 | NS |
| Trata de personas | 2 | NS | NS | 3 | 150.00 | 0 | 0.00 | NS |
| Violencia Familiar | 14 | NS | NS | 8 | 57.14 | 6 | 42.86 | NS |
| Total * | 1511 | 1458 | 1117 | 651 | | 860 | | NS |

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2013

NS: No se contaba con datos para responder al momento del censo

* El total es mayor a la suma de delitos incluidos en el cuadro porque incluye todos los delitos

En primer lugar, el grupo de trabajo observa con preocupación, la falta de información sobre determinados aspectos en el procesamiento de los delitos en el estado de Morelos, particularmente, la información respecto al número de víctimas, el número de personas procesadas registradas y el número de sentencias condenatorias. En este sentido, la no disponibilidad de estos datos, no solamente evidencia las carencias en el proceso de recopilación de información, sino la inexistencia de un ejercicio de evaluación permanente del sistema de procuración de justicia.

Al respecto, el grupo de trabajo considera que la adecuada recopilación y sistematización de información en relación con los delitos cometidos en el estado de Morelos constituye un elemento necesario de acción encaminado a la prevención y atención de la violencia

⁴² *Estudio Nacional [...], cit.* Tomo II, Volumen II.

⁴³ Esta información sobre los delitos registrados en el estado de Morelos se encuentra disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNIJE2013R/CNIJE2013R.pdf

ejercida en contra de la ciudadanía, lo que, en consecuencia, impactaría en la prevención de la violencia contra las mujeres.

De igual forma, llama la atención del grupo de trabajo el reducido número de casos de violencia familiar procesados en el año 2012, ya que la cifra de 14 casos, aunque se refiere a un solo año, resulta baja respecto a los 195 casos atendidos por la Secretaría de Salud entre 2010 y 2013 (ver Cuadro 10), más aun si se considera que no todos los casos de violencia familiar que se registran ante las autoridades judiciales proceden de casos atendidos por la Secretaría de Salud.

De acuerdo a los datos que se presentan para algunos delitos, en el año 2012 se registraron 77 casos de violación simple, de los cuales sólo el 38.96% se concluyó en ese año. Alrededor del 50% de los casos de homicidios, lesiones y abuso sexual habrían sido también concluidos en ese año, en tanto que para los casos de violencia familiar se habrían resuelto el 57%. Estas cifras evidencian un número importante de casos sin resolver.

El grupo de trabajo concluye que la omisión por parte del estado en la generación y sistematización de información respecto de la comisión de la totalidad de los delitos en la entidad, aunado a los vacíos y la inconsistencia entre las cifras de diversas fuentes oficiales en la materia, contribuye a invisibilizar la violencia cometida en contra de las mujeres en esta entidad y a su vez, obstaculiza la obligación del estado de generar las políticas públicas necesarias para su prevención.

6. Invisibilización de la violencia contra las mujeres y su revictimización en el estado de Morelos

A partir del estudio y análisis de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en el estado de Morelos, el grupo de trabajo pudo constatar que existen en la entidad federativa un conjunto de factores sociales, culturales e institucionales que propician la invisibilización de la violencia cometida en contra de las mujeres y por tanto, contribuyen a su perpetuación.

El conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, así como los familiares de las víctimas entrevistadas coinciden en señalar que la impunidad es el principal factor que contribuye a perpetuar el problema de la violencia feminicida en el estado de Morelos. Otro factor que se reportó reiteradamente por las personas entrevistadas se refiere a la falta de preparación o falta de voluntad por parte de las autoridades encargadas de la atención de las mujeres víctimas de violencia y de la procuración e impartición de justicia, para resolver los casos pendientes y atender con sensibilidad y conocimiento a las víctimas de la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia feminicida.

Al respecto, en el informe que entregó el gobierno del estado de Morelos se reportó un número significativo de cursos de capacitación y talleres sobre perspectiva de género, derechos humanos y violencia contra las mujeres, entre muchos otros, dirigidos a un gran número de funcionarias y funcionarios de diversas instituciones estatales. En este sentido, aunque todas las personas entrevistadas reconocieron la existencia de algunos programas de capacitación impartidos a agentes estatales, las mismas señalaron, en idéntico sentido, que dichas capacitaciones no se ven reflejadas en el trabajo realizado por las autoridades.

El grupo de trabajo constató que existe un conjunto de estereotipos, prejuicios y sesgos de género entre los agentes del MP y de la policía que, en muchas ocasiones, revictimizan a las víctimas o a sus familiares al minimizar y descalificar sus denuncias, al culparlas de la violencia que viven, así como al canalizarlas de una instancia gubernamental a otra para lograr ser atendidas, situación que implica que tengan que relatar los sucesos ocurridos en más de una ocasión.

Cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que existe una tendencia por parte de las autoridades a calificar a las víctimas como sexoservidoras o a relacionarlas con el crimen organizado. El grupo de trabajo no identificó este tipo de actitudes por parte de las autoridades, no obstante, esta cuestión debe ser examinada críticamente por el gobierno del estado, pues, en caso de ser cierta, es indispensable erradicarla.

Por otra parte, derivado de las entrevistas a diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema de violencia contra las mujeres en el estado de Morelos, el grupo de trabajo tuvo conocimiento de que existen comunidades, como en Yautepec, donde “socialmente está mal visto denunciar” la violencia contra las mujeres, a tal grado que quien lo hace tiene que enfrentar procesos de exclusión que eventualmente obligan a las mujeres a tener que fincar su domicilio en otra localidad o municipio. Aunado a lo anterior, es muy frecuente que las mujeres no logren reconocerse como víctimas de violencia, sobre todo cuando se trata de violencia emocional o económica.

Adicionalmente, el grupo de trabajo observa que los medios de comunicación, reproducen diversos estereotipos en contra de las mujeres que viven violencia e incluso descalifican o culpabilizan a las mismas, por ejemplo, al referirse a ellas como “presuntas sexoservidoras”, o “mujeres infieles” e incluso al relacionarlas con el crimen organizado. Asimismo, estos medios, contribuyen a la normalización de la violencia extrema en contra de las mujeres en la entidad a través de la publicación de fotografías degradantes de las víctimas, lo cual produce un daño adicional a los familiares de las víctimas.

Como se puede observar, en el estado de Morelos existe un fenómeno de invisibilización de la violencia contra las mujeres, propiciada por factores culturales, reforzada por la acción institucional y alimentada por las condiciones de desigualdad de género que viven las mujeres en la entidad⁴⁴.

7. Infraestructura en el estado de Morelos para la atención de las mujeres víctimas de violencia

Dentro de la obligación general del Estado de garantizar los derechos humanos de las mujeres, el mismo debe organizar su aparato gubernamental para generar las condiciones mínimas que permitan brindar a las mujeres víctimas de violencia atención adecuada y acceso a la justicia. En este sentido, el grupo de trabajo se dio a la tarea de acudir a diversas instancias encargadas de la atención y procuración de justicia en la entidad.

Al respecto, el grupo de trabajo pudo constatar que en diversas instancias (DIF, Agencias del Ministerio Público, Fiscalía General del Estado, Dirección General de Asesoría Social

⁴⁴ Tal como se refiere en el *Índice de Potenciación de Género. Cfr. Estudio Nacional [...], cit.* Tomo II, Volumen II.

y Auxilio a Víctimas de la Fiscalía General del Estado, Policía Municipal y hospitales de primer y tercer nivel) las autoridades encargadas de brindar atención no tienen identificada una ruta clara a seguir cuando se presenta ante ellas una mujer víctima de violencia, porque carecen de protocolos de actuación o rutas críticas que les permitan identificar, entre otras cosas, sus propias funciones respecto de este tipo de temas y, en su caso, las instancias competentes para la canalización adecuada de las víctimas.

Lo anterior genera que las víctimas sean referidas de una institución a otra como consecuencia de la falta de claridad, protocolos y coordinación entre autoridades que, en ocasiones, refieren equivocadamente a las mujeres a una institución que no corresponde, o a instituciones que no quieren o no pueden hacerse cargo de la denuncia que se desea presentar. Consecuentemente, las víctimas se introducen en un laberinto institucional que termina por contribuir a la espiral de violencia en la que se encuentran inmersas y que las hace desistir del proceso de denuncia.

No obstante, el grupo de trabajo también escuchó, de parte de la mayoría de las organizaciones civiles entrevistadas, un reconocimiento a la voluntad de algunas de las autoridades de atender, en la medida de sus posibilidades y capacidades, a las mujeres víctimas de violencia. Sin dejar de reconocer la buena fe y el esfuerzo de varias funcionarias y funcionarios públicos, el grupo de trabajo considera necesario institucionalizar los procesos de atención a fin de que ésta no dependa de buenas intenciones de las autoridades en turno.

Adicionalmente, se pudo constatar que algunas de las autoridades no cuentan con la preparación técnica necesaria que les permita detectar e identificar los diversos tipos y modalidades de violencia que reconocen las Leyes de Acceso, tanto general como local. En este sentido, el grupo considera indispensable generar las herramientas necesarias que permita a las funcionarias y funcionarios realizar su trabajo con debida diligencia.

Por otro lado, el grupo de trabajo pudo confirmar la precariedad material, así como la falta de recursos humanos y económicos de las instituciones encargadas de la atención y la procuración de justicia de las mujeres víctimas de violencia en particular, pero también de la ciudadanía en general. Esto significa que la actuación de las servidoras y servidores públicos está limitada no sólo por la falta de preparación técnica, sino también por las condiciones materiales objetivas en las que deben realizar su trabajo, esto es, la ausencia de espacios suficientes para atender a las mujeres, la insuficiencia de personal y la consecuente sobrecarga de trabajo, así como la inexistencia de programas de contención emocional para las autoridades.

Un ejemplo claro de lo anterior lo constituye el hecho de que la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Fiscalía General del Estado, que brinda atención a la totalidad de víctimas de todo tipo de delitos cometidos en todo el territorio del estado de Morelos, sólo cuenta con cuatro psicólogas (dos que cubren el turno matutino y dos el vespertino) ubicadas en el municipio de Cuernavaca, y una psicóloga adicional en el municipio de Cuautla.

La situación anterior se encuentra directamente relacionada con el esquema de centralización de los servicios que se brindan en el estado de Morelos que se concentran en la zona conurbada de dicha entidad. Esto representa una barrera para la atención y acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, pues en muchos casos, el sólo hecho de presentar y ratificar una denuncia implica largos y costosos traslados a otras

localidades. Esta falta de infraestructura con frecuencia afecta también el desempeño de las propias autoridades. El grupo de trabajo tuvo conocimiento de que, en ocasiones, una vez que se han integrado las carpetas de investigación correspondientes, se exhorta a las mujeres a otorgar el perdón al agresor. La razón principal de este tipo de actuaciones radica en la sobrecarga de trabajo de las y los agentes del MP, así como en la complejidad que para ellos representa el tener que trasladarse hasta las localidades en donde se radican los juicios correspondientes, lo cual no sólo representa invertir varias horas en un contexto de sobrecarga de trabajo sino que, a veces, representa un gasto económico al tener que sufragar ellos mismos los gastos de traslado.

En opinión del grupo de trabajo, el conjunto de factores descritos con anterioridad, puede llegar a ocasionar que las propias autoridades se vean inmersas en un contexto de limitaciones y precariedad que terminan sumando nuevas formas de violencia en el proceso de atención a las mujeres.

Finalmente, el grupo de trabajo reconoce el esfuerzo que realizan algunas de las servidoras y servidores públicos en el desempeño de su labor bajo las limitantes estructurales en las que operan, e insta al gobierno del estado a proveer de los recursos materiales, humanos y económicos necesarios para generar espacios adecuados y suficientes para la atención y procuración de justicia de las mujeres víctimas de violencia.

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información debe estar conformado por las obligaciones generales y específicas de las autoridades públicas, derivadas tanto de la CPEUM como de los tratados internacionales. Tales obligaciones se analizan a partir de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y a la no discriminación, del derecho a la igualdad ante la ley, así como los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, y el deber de debida diligencia de las autoridades⁴⁵.

Las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM, cuyo párrafo tercero indica 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”.

En virtud de lo anterior, este apartado se avoca a analizar las obligaciones mencionadas a partir de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Morelos, del contexto analizado en el capítulo anterior, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo.

⁴⁵ En relación con la violencia de género, el deber de debida diligencia 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 discriminación y negación a su derecho a 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.

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, no interferir, ni impedir el goce de sus derechos. Implica así, “una noción de restricción al ejercicio del poder estatal”⁴⁶. Es decir, consiste en la obligación de abstenerse de violar los derechos, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios o que culpabilicen a las víctimas.

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 de las mujeres que permita a las servidoras y servidores públicos tratar a las mujeres con el respeto debido a sus derechos como víctimas, de ser el caso, pero sobre todo como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos.

Asimismo, implica que “el estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre”⁴⁷.

Respecto a esta obligación, la solicitante manifestó que en el estado de Morelos existe un contexto de violencia contra las mujeres tolerado y fomentado por una cultura misógina por parte de las autoridades estatales. Adicionalmente, argumentó que las autoridades encargadas de la procuración de justicia brindan un trato discriminatorio a las víctimas y a sus familiares y ejercen violencia institucional en su contra.

En ese sentido, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de trabajo señalaron que las autoridades públicas tienen prejuicios respecto de las mujeres víctimas de violencia y, en muchos casos, las culpan por los hechos de violencia vividos.

En relación a la obligación de respeto, el informe del gobierno del estado de Morelos reporta un número significativo de cursos de capacitación y talleres encaminados a la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres, dirigidos a un gran número de servidoras y servidores públicos.

Sin embargo, como ya se mencionó, este grupo de trabajo observa que estas capacitaciones no logran verse reflejadas en el desempeño de las autoridades de esta entidad, principalmente de las encargadas de la procuración de justicia las cuales, frecuentemente, reproducen los estereotipos que contribuyen a la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el estado. Es necesario, por ello, que el gobierno evalúe si los cursos han estado dirigidos a las personas indicadas, en particular mandos medios y superiores, con el fin de garantizar la efectiva aplicación en el trabajo de lo aprendido en los mismos.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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

Como se señaló en el apartado anterior, se pudo constatar que en diversas instancias las autoridades encargadas de brindar atención no tienen identificada una ruta clara a seguir cuando se presenta ante ellas una mujer víctima de violencia, lo que genera que las mujeres que acuden a las autoridades sean referidas constantemente, de una institución a otra, sin recibir atención. Dicha práctica se debe a la excesiva centralización de las instituciones de procuración y administración de justicia y de salud, aglomerados en ciudades como Cuernavaca o Cuautla, y a que en ninguna institución se concentran todos los servicios que necesita una mujer que ha sufrido violencia.

A lo largo de este informe, el grupo de trabajo ha hecho alusión a diversas actitudes institucionales que se constataron a través de las visitas *in situ*, y que denotan violencia institucional hacia las mujeres⁴⁸. Por ejemplo, durante la visita *in situ* a un hospital general, se tuvo conocimiento de que sólo se otorga la profilaxis en contra de VIH/SIDA para mujeres que han sido violadas, cuando se tiene conocimiento de que el agresor vive con esta enfermedad. Otro ejemplo, es la práctica de la conciliación para resolver por vía amistosa los casos de violencia contra la mujer o violencia familiar, la cual se ha convertido en un procedimiento que arriesga la integridad y la vida de las mujeres porque los agresores se sienten amenazados, además de ser un impedimento para que ellas puedan acceder al goce de sus derechos, en particular, los derechos de acceso a la justicia y a vivir libres de violencia.

Otra expresión de la violencia institucional que sufren las mujeres en el estado de Morelos es la existencia de estereotipos de género en diversas ramas gubernamentales, como la procuración de justicia o el sector salud. Igualmente, la minimización de la violencia es un ejemplo más del maltrato que sufren las mujeres en manos de las instituciones. Esta minimización está muy arraigada en el sector salud, ya que como se mencionó en líneas arriba, un importante número de casos de violencia no son referidos al MP, como se muestra en el Cuadro 9. Otra señal de violencia institucional es la falta de atención oportuna de las autoridades respecto de las denuncias previas de actos de violencia hacia las víctimas de feminicidio.

El grupo de trabajo considera que esta clase de conductas constituyen violencia institucional e implican un incumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres y comprometen el ejercicio efectivo de los mismos, específicamente el derecho a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia.

2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres, prevista constitucional y convencionalmente, implica “el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el

⁴⁸ El artículo 2 de la Convención de Belém do Pará señala los diversos tipos y ámbitos en los que la violencia puede darse, los cuales incluyen tanto a la esfera pública como a la privada. Así, la violencia puede darse en diferentes lugares como en las instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar. Por su parte, el artículo 14 de la Ley local de Acceso señala que “la violencia en el ámbito institucional comprende las acciones, prácticas u omisiones de las y los servidores públicos del Estado y Municipios que dilaten, obstaculicen o impidan que las mujeres accedan a los medios o mecanismos para el goce y ejercicio pleno de sus derechos fundamentales o políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia contra las mujeres o aquellas necesarias para su desarrollo, de conformidad a lo dispuesto en la CEDAW”.

ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres, el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos⁴⁹.

Esta obligación “no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible [su] cumplimiento [...], sino que necesita de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁵⁰. Requiere así, “la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁵¹. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas, como por los particulares⁵².

Como consecuencia de esta obligación, el estado de Morelos tiene el “deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance la violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación⁵³.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará las obligaciones específicas del estado de Morelos, derivadas de la de la obligación general de garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como el cumplimiento del deber de debida diligencia⁵⁴ que tienen las autoridades.

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 promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas y consecuentemente, reparadas. En este sentido, ésta es una obligación de medio o comportamiento⁵⁵.

⁴⁹ Corte IDH, *Caso Velázquez 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*, *cit.*, párr. 236.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *cit.*, párrs 166 y 167.

⁵¹ Corte IDH. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, *cit.*, párr. 243.

⁵² CEDAW, Recomendación General N°28 [...], *cit.*, párr.17.

⁵³ Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, *cit.*, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, *cit.*, párr. 236.

⁵⁴ El incumplimiento del deber de debida diligencia acarrea responsabilidad del Estado. En este sentido, las autoridades del Estado pueden ser responsables por actos cometidos por particulares, si no adoptan con diligencia debida medidas para impedir violaciones de los derechos humanos o para investigar y castigar los actos de violencia y reparar a las víctimas. *Cfr.* CIDH. *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros Vs. Estados Unidos de América*, *cit.*, párr. 126 y Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, *cit.*, párr. 254.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *cit.*, párr. 175

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 relativa a utilizar la debida diligencia para prevenir dichas violaciones⁵⁶.

i) Prevención de la violencia feminicida en el estado de Morelos

La solicitud de AVGM afirma que los feminicidios en el estado de Morelos se caracterizan por el hecho de que normalmente el agresor es una persona próxima a la víctima. De esta forma, en el 21.96% de los casos de feminicidio, el responsable fue el esposo de la víctima, mientras que en el 7.32% de los casos, éste es el principal sospechoso. Asimismo, en el 12.2% de los casos, el agresor fue conocido o amigo de la víctima.

Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas señalaron que a diferencia de otras entidades, la mayor parte de los feminicidios cometidos en Morelos son perpetrados por la pareja o la ex pareja de la víctima.

En el mismo sentido, de la información proporcionada por el estado de Morelos, se desprende que en el 51.07% de los casos de feminicidios ocurridos en la entidad el agresor era conocido de la víctima (pareja sentimental, familiar, amigo o compañero de trabajo), siendo que en el 40.36% la pareja sentimental de la víctima fue el agresor.

El grupo de trabajo considera que el hecho de que en un gran número de los feminicidios ocurridos el agresor sea una persona próxima a la víctima, debe ser considerado por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

La solicitante señaló que en varios de los casos de feminicidio, las víctimas habrían denunciado con anterioridad actos de violencia en su contra sin recibir atención por parte de las autoridades. En idéntico sentido, durante las entrevistas que se realizaron a organizaciones de la sociedad civil, se hizo referencia a casos en los que existían denuncias previas ante el MP o antecedentes de violencia ante instituciones del sector salud antes de que las mujeres fueran asesinadas.

Por su parte, el gobierno de Morelos señaló que en ocho feminicidios existían denuncias previas por parte de la víctima con motivo de algún acto de violencia cometido en su contra por su victimario. De acuerdo al informe del estado, en la mayoría de estos casos, la víctima otorgó el perdón o perdió el interés jurídico.

En este sentido, el grupo de trabajo considera que sin importar el número de casos de feminicidios en los que existían denuncias previas por parte de las víctimas, el estado de Morelos no ha cumplido con su obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres, pues a pesar de tener conocimiento de casos en los que las mujeres habían sido víctimas de actos de violencia y éstas se encontraban en riesgo, no

⁵⁶ 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.

se tomaron las medidas necesarias para prevenir futuras agresiones⁵⁷. Esta falta de prevención se ve agravada ante el conocimiento por parte de las autoridades de que el agresor, en gran parte de los casos de feminicidio en la entidad, suele ser un conocido de la víctima.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de trabajo valora de manera particular la campaña implementada por parte del estado denominada “En Noviembre, Morelos es Naranja” cuyo mensaje principal es que en el estado de Morelos nada justifica la violencia contra las mujeres.

En este sentido, el grupo de trabajo reconoce el compromiso público que ha asumido el gobierno del estado de Morelos hacia los derechos humanos de las mujeres mediante mensajes (i) de condena a la violencia contra las mujeres, (ii) de cero tolerancia a la violencia y (iii) de cero impunidad a la violencia.

El grupo de trabajo considera de manera positiva el hecho de que la campaña busque involucrar a los hombres en la prevención de la violencia contra las mujeres, a través de mensajes positivos que fomentan el respeto.

Asimismo, valora que en el marco de esta campaña, el 15 de noviembre de 2013, los tres poderes del gobierno del estado de Morelos, los partidos políticos, los organismos autónomos de la entidad y distintos sectores de la sociedad civil, incluyendo a medios de comunicación, suscribieron el “Acuerdo Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres, las Niñas y las Adolescentes a una Vida Libre de Violencia”. El grupo de trabajo toma nota de que a través de dicho acuerdo cada una de las partes se comprometió a realizar acciones específicas dirigidas a prevenir y atender la violencia contra las mujeres y en este sentido, insta a los tres poderes del estado de Morelos a darles cumplimiento, dentro de su ámbito de competencia.

ii) *Las obligaciones del sector salud en materia de prevención*

El grupo de trabajo observa que un número significativo de mujeres que son violentadas acuden al servicio médico. En este sentido, el sector salud también tiene una gran responsabilidad en la prevención del feminicidio y la perpetuación de la violencia contra las mujeres, ya que mediante registros adecuados y el cumplimiento de la NOM-046 de dar aviso al MP, se podría, en algunos casos, prevenir las muertes de mujeres, e incluso la repetición de actos de violencia en su contra.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en algunos casos, el personal de salud no tiene conocimiento de las obligaciones derivadas de la NOM-046. Esto sugiere al grupo de trabajo que no existe la debida capacitación y profesionalización del personal de los centros de la Secretaría de Salud en temas de género y de violencia contra las mujeres, o bien que no existen los mecanismos de supervisión adecuados que garanticen la correcta aplicación de la normatividad.

Asimismo, se identificó que, en algunos casos, la capacitación en los hospitales se imparte solamente a un grupo focalizado del personal, que generalmente se integra por psicólogos o trabajadoras sociales. Es decir, la capacitación muchas veces no incluye a

⁵⁷ Véase. Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155.

las médicas y los médicos, por lo tanto, la perspectiva de género no permea en todas las labores de los centros de salud.

En virtud de lo anterior, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado de Morelos a dar a conocer a todas las autoridades encargadas del sector salud, en todos los órdenes de gobierno, el contenido y las obligaciones derivadas de la NOM-046, así como a dar cumplimiento a la misma, ya que la detección y actuación oportuna del personal del sector salud es de vital importancia en la prevención de la violencia feminicida en la entidad.

Al respecto, el grupo de trabajo toma nota de que el gobierno del estado de Morelos ha elaborado el *Programa de Prevención y Atención de Violencia Familiar y de Género*, el cual tiene como objetivo sensibilizar, capacitar y dotar de herramientas al personal de salud para la detección y atención de la violencia familiar y de género, con énfasis en aquellas que viven violencia sexual, de acuerdo con los criterios de la NOM-046; así como el *Programa de Igualdad en Salud*, el cual está enfocado a transversalizar la perspectiva de género en el sector salud.

Finalmente, el grupo de trabajo considera de vital importancia que existan estrategias de prevención dirigidas a los agresores en todos los ámbitos. En este sentido, reconoce que el *Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género* funciona también en la creación y seguimiento de grupos reflexivos para víctimas y agresores. El estado informó que los grupos Convivemh tienen por objeto reeducar a los agresores para que dejen de ejercer violencia en contra de las mujeres en diversos ámbitos institucionales, comunitarios, familiares y personales, con el fin de que participen plenamente en la vida social y privada. El grupo de trabajo insta al estado a que continúe implementando este tipo de acciones y las extienda a las personas que atestigüen violencia.

iii) Conciliación en casos de violencia contra las mujeres

Otra cuestión importante identificada por el grupo de trabajo en la entidad, como se mencionó con anterioridad, es la práctica de sugerir a las mujeres víctimas de violencia la conciliación con sus agresores.

El grupo de trabajo constató que, a pesar de la prohibición expresa contenida en la Ley General de Acceso, con frecuencia, las servidoras y servidores públicos sugieren a las mujeres víctimas de violencia la conciliación con sus victimarios.

En este sentido, se identificó que aunque en el DIF, en general, no se aconseja la conciliación, sí se sugiere cuando se trata de “problemas de pareja no graves que no implican violencia física o psicológica, como por ejemplo, la celotipia”. Lo anterior sugiere que no existen parámetros claros respecto de cuáles casos pueden ser susceptibles de conciliación y se deja al albedrío de las funcionarias y funcionarios decir qué es lo suficientemente grave para ser conciliado y qué no lo es. Asimismo, el grupo de trabajo tuvo conocimiento de que es muy común que las mujeres que se presentan ante instancias del DIF expresen que los agentes del MP no quisieron recibir su denuncia y les aconsejaron acudir al DIF para conciliar.

Por su parte, tal como se mencionó, debido al exceso de trabajo y la complejidad que representa para los agentes del MP el trasladarse a otras localidades a dar seguimiento a

los casos que se judicializan, se insta a las mujeres víctimas de violencia a otorgar el perdón al agresor.

Por lo tanto, el grupo de trabajo considera que las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia están incumpliendo su deber de debida diligencia con respecto a su obligación de prevenir la violencia contra las mujeres y, en particular, la violencia feminicida al utilizar la conciliación como medio de atención para cualquier tipo de casos.

iv) *Sistemas de información sobre la violencia contra las mujeres*

La Recomendación General Número 9 del Comité de la CEDAW considera que “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de las mujeres en los Estados y, por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra las mujeres en su territorio”⁵⁸. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano “adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos”⁵⁹.

Al respecto, la solicitante refirió que la sistematización de la información por parte de las autoridades del estado de Morelos en los casos de feminicidio no se realiza de manera adecuada, puesto que la clasificación que se lleva a cabo no es clara con respecto a los tipos de violencia y las causas de los feminicidios. En este sentido, argumentó que la categoría “no especificado” para señalar la causa de muerte se utiliza para más de las tres cuartas partes de los casos.

Durante las entrevistas realizadas, algunas organizaciones de la sociedad civil refirieron que en la administración anterior elaboraron, junto con la Procuraduría de Justicia del Estado de Morelos, una base de datos para recabar la información sobre los casos de feminicidio en la entidad, pero no se dio continuidad a dicho mecanismo.

Por su parte, el estado de Morelos informó que en enero de 2000 se implementó el Sistema SICAP, el cual emigró al Sistema *Integr@-Morelos* en mayo de 2008. Este último, ofrece una herramienta de apoyo para que el personal de las agencias del MP en el estado, ingrese todas las denuncias y las actuaciones derivadas de éstas.

Asimismo, manifestó que a partir del mes de julio de 2013 empezó a funcionar la línea de apoyo Telammor en la que, a partir de la llamada, se registra el tipo de asesoría brindada, número de folio asignado, fecha, hora de recepción, institución a la que se canaliza, orientación, tema, zona, municipio, colonia, calle, referencias, nombre, sexo, motivo de la llamada, teléfono, contenido, observaciones y nombre del operador u operadora telefónica.

⁵⁸ Cfr. CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8° período de sesiones, 1989.

⁵⁹ Cfr. CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52° período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág. 4.

De las visitas realizadas a las distintas autoridades, el grupo de trabajo se pudo dar cuenta de que, en general, las autoridades se limitan a realizar informes periódicos de sus actividades y reportarlos a las instancias de las que dependen. Es decir, no se sistematiza la información relativa a casos de violencia contra las mujeres, en función a clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos y comprender la dimensión del fenómeno de la violencia feminicida que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar acciones preventivas.

Asimismo, ninguna de las autoridades refirió alimentar alguna base de datos, cuando se les preguntó de manera específica respecto del Banco Nacional de Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres (en adelante, Banavim) o del sistema *Integr@-Morelos*.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 58 de la Ley local de Acceso, el IMEM es la instancia encargada de integrar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, con base en la información que debiera recibir de otras instancias encargadas de la atención y procuración de justicia a las mujeres víctimas de violencia. No obstante, el grupo de trabajo constató que el IMEM no recibe esta información, ni cuenta con la infraestructura y los recursos humanos necesarios para procesarla. Por tanto, no puede integrar el banco de datos local que debiera alimentar, a su vez, al Banavim. En este sentido, el estado mencionó que la Comisión Estatal de Seguridad Pública apoyará al IMEM en la implementación del Banavim y por ello, cuenta con tres personas capacitadas en su uso y alimentación, claves de acceso con perfil de enlace estatal, enlace interinstitucional y capturista.

En conclusión, el grupo de trabajo considera que esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia en la prevención de violaciones a derechos humanos de las mujeres y de la violencia feminicida, toda vez que el hecho de no contar con cifras y estadísticas en la materia, le impide adoptar las medidas preventivas y las políticas públicas más adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia.

v) *El IMEM y su rol en materia de prevención de la violencia contra las mujeres*

Conforme a la ley que rige al IMEM, dicha instancia tiene por objeto establecer políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de la mujer en la vida económica, política, cultural y social, así como promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la equidad y la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y mujeres⁶⁰.

El gobierno del estado de Morelos informó, entre otras cosas, sobre múltiples programas de capacitación diseñados e implementados por ese instituto a fin de incidir en la transversalización de la perspectiva de género, los cuales han sido dirigidos principalmente a servidoras y servidores públicos.

A partir de la visita realizada al IMEM se pudo constatar que, en la práctica, esta institución realiza funciones de atención a las mujeres víctimas de violencia que acuden ante ésta o que, en muchas ocasiones, son canalizadas por otras instancias. En

⁶⁰ *Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos*. Periódico Oficial del Estado de Morelos. Última Reforma Publicada 26-03-2014, artículo 6.

consecuencia, debido a la gran demanda que existe de los servicios de asesoría jurídica y atención psicológica que brinda, aunado a la escasez de personal y a los limitados horarios de atención, al IMEM no le es posible dedicarse de manera integral al diseño e implementación de políticas públicas y acciones encaminadas a la prevención de la violencia contra las mujeres.

Consecuentemente, el grupo de trabajo considera indispensable fortalecer tanto al IMEM para que éste pueda realizar a cabalidad la función que le ha sido encomendada por ley, como a las instancias cuya competencia es la atención de víctimas, tal como la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Fiscalía General del Estado, y al DIF.

Cabe señalar que el gobierno del estado de Morelos informó que el 17 de julio de 2013, se publicó la *Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y Violaciones a Derechos Humanos para el Estado de Morelos*, la cual prevé la creación de Centros de Atención Integral a Víctimas que brindarán atención psicológica, médica y asesoría jurídica. El grupo de trabajo considera que dichos centros podrían resultar una respuesta adecuada para la atención de víctimas de violencia de género. En este sentido, el grupo de trabajo valora de forma positiva dicha legislación e insta al gobierno del estado a continuar realizando todas las acciones necesarias para lograr su cabal implementación.

vi) Prevención de la violencia contra las mujeres a través de capacitaciones

El grupo de trabajo toma nota de las múltiples acciones que informó el estado de Morelos encaminadas a prevenir la violencia contra las mujeres, principalmente a través del diseño e implementación de programas de capacitación, tales como el programa de *capacitación permanente en género y prevención de las violencias* para servidoras y servidores públicos de distintas dependencias; el *Programa de profesionalización del personal del IMEM*; el *Programa de fortalecimiento a las instancias municipales, con las redes regionales*; el *Programa de fortalecimiento a la transversalidad con perspectiva de género* y, el *Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas*.

Por lo que respecta a la capacitación dirigida a las servidoras y los servidores de la Fiscalía General del Estado, desde 2006 se han llevado a cabo diversos programas de capacitación sobre temas como perspectiva y equidad de género, derechos humanos e instrumentos internacionales, atención a víctimas, examen médico-psicológico para casos de tortura o maltrato, entre otros. Dicha capacitación fue otorgada a diversas autoridades entre las que se encuentran agentes del MP, policías ministeriales, auxiliares, peritos, asesores jurídicos, psicólogos y personal del centro de justicia alternativa, entre otras personas.

Los datos proporcionados muestran que solamente desde el año 2013, el estado de Morelos comenzó a impartir algunas capacitaciones más particularizadas en materia de violencia en contra de las mujeres y violencia de género. Al respecto, llama la atención del grupo de trabajo que, de la información proporcionada, solamente hay un curso sobre feminicidio llamado *Obstáculos y retos en la investigación del delito de feminicidio*, impartido por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (sección Chiapas), a diez agentes mujeres de la policía ministerial.

Se considera que estas capacitaciones no se ven reflejadas en la actuación de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, especialmente por la falta de

sensibilidad mostrada hacia las mujeres víctimas de violencia feminicida y sus familiares, así como por la falta de conocimiento de algunas autoridades respecto de los protocolos con los que cuenta el estado para investigar, con perspectiva de género, los delitos cometidos contra mujeres.

Por tanto, se insta a las autoridades a encaminar los esfuerzos realizados en materia de capacitación para que las mismas sean focalizadas, especializadas, de carácter práctico, continuas y no limitadas a unas cuantas instituciones o personal de trabajo. Especialmente, que las capacitaciones dirigidas a las autoridades encargadas de las investigaciones cuenten con las herramientas suficientes para que puedan emprender líneas de investigación específicas con una perspectiva de género adecuada y agoten todas las líneas de investigación posibles.

Esto convertirá a la capacitación en una herramienta útil para las autoridades en su trabajo diario y desempeño de su labor, garantizando en todo momento el respeto de los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva de género. De particular importancia resulta la implementación de mecanismos de supervisión que verifiquen que el contenido de las diversas capacitaciones efectivamente se traduzca en nuevas prácticas de trabajo.

En relación a los protocolos de atención e investigación, el gobierno del estado de Morelos proporcionó al grupo de trabajo el *Protocolo de Atención del Delito de Feminicidio de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos*; el *Protocolo de Investigación de Hechos Relacionados con la Desaparición de Mujeres por Razones de Género*; el *Protocolo de Alerta Amber* y el *Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio para la Fiscalía General del Estado de Morelos*. Asimismo, existe el decreto que contiene las *Medidas Emergentes para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Morelos* y los *Lineamientos para el Personal de la Procuraduría que en ejercicio de sus funciones prestan Atención, Asistencia y Protección a las Mujeres, Niños y Niñas Víctimas de Delitos Sexuales*.

El grupo de trabajo estima que la emisión de estos documentos, es un primer paso para atender e investigar con perspectiva de género. Sin embargo, a pesar de que el estado señaló que sí ha realizado capacitaciones sobre la aplicación y uso de los protocolos, éste no menciona cuáles han sido las capacitaciones específicas sobre estos protocolos y lineamientos. Lo único que se pudo observar en el informe es que en julio y noviembre de 2011 se impartió un programa de capacitación y asistencia técnica sobre Alerta Amber.

Al respecto, el grupo de trabajo considera necesario que se capacite a las autoridades encargadas de la aplicación de los protocolos antes mencionados, tomando como base mínima los criterios antes referidos para este tipo de capacitaciones.

* * * *

Finalmente, el grupo de trabajo desea enfatizar que la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe, entre otras cosas, estar dirigida a prevenir los factores de riesgo (como la denuncia previa de actos de violencia) y, a la vez, fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Igualmente, es necesario que se fortalezca la detección y la prevención de la violencia contra las mujeres por parte del sector salud; la erradicación de la práctica de conciliar casos de violencia, de conformidad con la Ley General de Acceso; el

fortalecimiento de los sistemas de información de la violencia contra las mujeres, así como del IMEM y de las autoridades encargadas de la atención de las mujeres víctimas de violencia.

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

i) Investigación de los casos de violencia contra las mujeres

El cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra, determinando, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas⁶¹.

La obligación de investigar, a pesar de ser una obligación de medio y no de resultado, “debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa”⁶². Es decir, “no debe entenderse como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”⁶³.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que, una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que se realice con todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de los responsables⁶⁴. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en un contexto de violencia general contra las mujeres⁶⁵.

En la solicitud de AVGM se señala que existe un grave problema de impunidad y violencia institucional respecto de los casos de violencia feminicida, ya que las autoridades encargadas de la procuración de justicia carecen de profesionalismo y brindan un trato discriminatorio a las víctimas y a sus familiares. Aunado a ello, la solicitante refiere que las autoridades no aplican el protocolo de investigación del delito de feminicidio de la Procuraduría General de Justicia del Estado (ahora Fiscalía General del Estado de Morelos).

⁶¹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, cit., párr. 177.

⁶² Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 255.

⁶³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, cit., párr. 177.

⁶⁴ Cfr. Corte IDH *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, cit., párr. 290.

⁶⁵ *Id.*, párr. 293

Las víctimas y sus familiares, así como las organizaciones de la sociedad civil, señalaron que la impunidad es uno de los factores principales que contribuye a perpetuar el feminicidio en la entidad.

Por su parte, el gobierno del estado indicó que durante la investigación de los 273 casos de feminicidio –que fueron reconocidos por el mismo– se aplicaron los *Lineamientos Generales para la Estandarización de Investigación de los Delitos relacionados con Desapariciones de Mujeres, Delito de Violación de Mujeres y Delitos de Homicidios de Mujeres por Razones de Género*. Asimismo, manifestó que cuenta con el *Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio para la Fiscalía General del Estado de Morelos*.

Respecto a los casos que refiere la solicitud de AVGM, el estado informó, como ya se mencionó, que de enero de 2000 a junio de 2013, la Fiscalía General del Estado cuenta con un registro de 273 casos con 280 víctimas. De estos casos, 106 se encuentran en reserva/archivo temporal por no existir elementos que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.

Esta situación preocupa al grupo de trabajo en tanto que en el 38.83% de los casos no se ha formulado aún la imputación en contra de alguna persona, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo en estos casos no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva, lo que sin duda propicia la impunidad. En este sentido, inquieta al grupo de trabajo que la obligación de investigar no se esté cumpliendo diligentemente para evitar la impunidad como garantía de no repetición, en el entendido de que la impunidad fomenta la reproducción de las violaciones de derechos humanos y, en particular, la perpetuación de la violencia feminicida.

Otro aspecto que preocupa al grupo de trabajo es que, dada la falta de comunicación entre las diversas fiscalías como la Fiscalía de Delitos Sexuales, la Fiscalía de Crimen Organizado, la Fiscalía de Feminicidios, etc., aquellos asesinatos de mujeres que, por ejemplo, se determinan como asociados al crimen organizado, no son investigados ni registrados como feminicidios⁶⁶. Esto revela una falta de transversalización de la perspectiva de género dentro de la Fiscalía General del Estado, así como una falta de articulación entre sus áreas de investigación. Lo anterior, podría contribuir a explicar la disparidad de cifras de casos de feminicidio registradas por el estado y las reportadas por las distintas organizaciones de la sociedad civil (cuadro 2 del apartado A de este capítulo).

Por otra parte, de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo a las víctimas, a sus familiares y a las organizaciones de la sociedad civil, se pudo percibir que, en algunos de los casos, las propias familias de las víctimas realizaron parte de la investigación y aportaron las evidencias a la fiscalía, supliendo una de las principales responsabilidades de las instituciones encargadas de investigar los actos de violencia feminicida. De igual forma, algunas víctimas manifestaron que desconocen el estado actual de las investigaciones realizadas en sus casos y que no reciben información clara por parte de las autoridades.

El grupo de trabajo considera que el hecho de que las víctimas tengan que estar impulsando de manera constante el desarrollo de las investigaciones, implica un

⁶⁶ En idéntico sentido, la información proporcionada al grupo de trabajo por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio señala que muchos de los feminicidios ocurridos en el estado de Morelos son considerados por las autoridades como producto de la “guerra contra el narcotráfico” por lo que son turnados a la Fiscalía de Crimen Organizado.

incumplimiento del estado de su deber de garantizar los derechos humanos de las mujeres y de sus familiares a través de la obligación específica de investigar.

El grupo de trabajo insta a las autoridades encargadas de la procuración de justicia a que, en los casos de violencia contra las mujeres, agoten todas las líneas de investigación posibles bajo una perspectiva de género. Asimismo, es indispensable que las autoridades provean regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y se les brinde pleno acceso a sus expedientes. Igualmente, se considera importante que se recopile información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, que pueda ser utilizada en las investigaciones y posteriormente en la evaluación de la actuación de las personas encargadas de las mismas.

Por otra parte, como se mencionó, el grupo de trabajo identificó que algunas autoridades de las agencias del MP no han recibido capacitación específica sobre los protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de mujeres con los que cuenta el estado. Esta misma situación se constató en la Fiscalía de Delitos Foráneos de Cuernavaca, la cual conoce de los casos de violencia familiar. Se observó un mejor escenario en la Fiscalía de Femicidios de Cuernavaca, donde las funcionarias y funcionarios tenían conocimiento de la existencia de protocolos de investigación. Sin embargo, durante la visita *in situ* el grupo de trabajo constató que las autoridades actúan con base en prácticas anteriores y que no se les han proporcionado estos protocolos.

Al respecto, el grupo de trabajo considera necesario que las autoridades encargadas de procuración de justicia apliquen efectivamente los protocolos de investigación con perspectiva de género con los que cuenta el estado de Morelos. En este sentido, es preciso que dichos protocolos se den a conocer a las autoridades encargadas de aplicarlos a través de capacitaciones específicas y de carácter práctico dirigidas a su eficaz implementación.

ii) Sanción a las personas responsables de la violencia contra las mujeres

La sanción de las personas responsables de violencia feminicida y de violaciones de los derechos humanos de las mujeres dependerá de la adecuada conducción de las investigaciones. Así, 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 mujeres⁶⁷.

La solicitante sostuvo que un número importante de los casos de feminicidios ocurridos en la entidad se encuentran en impunidad. Del otro lado, el gobierno del estado de Morelos manifestó que de los 273 casos de feminicidio que reportó, solamente 59 cuentan con una sentencia: 47 con sentencia condenatoria y 12 con sentencia absolutoria.

El grupo de trabajo nota que sólo el 21.61% de los casos reconocidos como feminicidios por el estado obtuvieron sentencia, de los cuales el 17.22% obtuvieron una sentencia condenatoria. En este sentido, el grupo de trabajo considera que esta cifra es indicativa de impunidad y falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. Al respecto, el

⁶⁷ Cfr. *Id.*, párr.454.

grupo de trabajo considera que el estado de Morelos debe aplicar medidas urgentes y eficaces para lograr que, en todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio obtengan justicia pronta, incluyendo la reparación integral del daño.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, la SCJN) ha señalado que “juzgar con perspectiva de género implica hacer realidad el derecho a la igualdad. Responde a una obligación constitucional y convencional de combatir la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder”⁶⁸. Sobre la integración de la perspectiva de género al juzgar, el estado de Morelos indicó que el Tribunal Superior de Justicia del Estado no ha practicado ninguna evaluación para verificar que las sentencias que emite incorporen la perspectiva de género y que, por lo tanto, no tienen un número exacto de sentencias que tomen en cuenta dicha herramienta.

El grupo de trabajo insta a las autoridades encargadas de la impartición de justicia en el estado de Morelos a juzgar con perspectiva de género a través de la aplicación del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* emitido por la SCJN y a llevar un registro adecuado y sistematizado de las mismas.

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

La CPEUM, en el tercer párrafo del artículo 1o., establece que el Estado tiene la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos. Esta obligación implica asumir que tanto las víctimas de estas violaciones como las víctimas del delito tienen derecho a la reparación integral de los daños que hayan sufrido⁶⁹.

La reparación implica el restablecimiento, en caso de ser posible, de la situación anterior a la ocurrencia de violaciones a derechos humanos. Para que la reparación a las víctimas sea integral, debe considerarse, caso a caso, la procedencia de otorgar medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición⁷⁰. Aunado a ello, en los casos en que existan situaciones estructurales que generen violaciones reiteradas de derechos humanos, como el caso de la misoginia, Las reparaciones deben tener una vocación transformadora de la situación estructural que propició la violación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo⁷¹.

Cabe señalar que la obligación de reparar encuentra un importante desarrollo en el derecho interno, a partir de la *Ley General de Víctimas*, la cual está basada, en principio, en los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparación del daño.

⁶⁸ SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, SCJN, 2013, p. 73.

⁶⁹ Cfr. CEDAW, Recomendación General N°28 [...], *cit.*, párr. 32.

⁷⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

⁷¹ Cfr. Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, *cit.*, párr. 450.

Respecto a la reparación de los feminicidios en el estado de Morelos, el gobierno indicó que se ha decretado el pago de la reparación del daño por medio de sentencias condenatorias. Sin embargo, ha quedado pendiente su ejecución.

El grupo de trabajo ve con preocupación el hecho de que a la fecha en ningún caso de feminicidio reconocido por el estado se haya otorgado la reparación correspondiente. En este sentido, el grupo de trabajo insta al estado de Morelos a realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres, particularmente en los casos de violencia feminicida y de aquellos feminicidios reconocidos por el estado.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de trabajo valora las recientes acciones realizadas por el gobierno del estado de Morelos encaminadas a reconocer como una política de Estado la reparación del daño.

En particular, el grupo de trabajo reconoce los avances legislativos alcanzados en materia de atención y reparación de víctimas mediante la publicación de la *Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y Violaciones a Derechos Humanos para el Estado de Morelos*, el 17 de julio de 2013. Dicha legislación se basa en el principio de enfoque diferencial y especializado, por lo que reconoce la existencia de grupos con características particulares o que viven en situación de mayor vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, entre otros. En consecuencia, reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

Asimismo, el grupo de trabajo valora que el 28 de marzo de 2014, en cumplimiento con dicha ley, se celebró el *Día Estatal de Conmemoración de las Víctimas* como una medida de satisfacción y como parte del derecho a la reparación integral de las mismas. En esta conmemoración el Gobernador pidió una disculpa pública a las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos, escuchó a organizaciones civiles y a familias de víctimas, incluyendo a aquellas relacionadas con casos de feminicidios, y se comprometió a construir un memorial para las víctimas, como medida de reparación.

Finalmente, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado a seguir realizando y fortalecer las acciones encaminadas a garantizar la reparación integral del daño de las mujeres víctimas de violencia.

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 garantice que los particulares no interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos. Asimismo, esta obligación implica que el Estado adopte 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 hombres⁷².

⁷² CEDAW, Recomendación General N°28 [...], *cit.*, párr.9.

i) Órdenes de protección

A partir de las entrevistas realizadas a las diversas organizaciones de la sociedad civil, especialmente a las víctimas y sus familiares, se observó la falta de implementación de medidas de protección que eviten que se les ocasione un daño irreparable.

Al respecto, el gobierno del estado de Morelos mencionó que cuenta con un *Reglamento para la Aplicación de las Órdenes de Protección en Materia de Violencia contra las Mujeres y Violencia Familiar para el Estado de Morelos*. Asimismo, informó que ni la Fiscalía General del Estado ni el Tribunal Superior de Justicia cuentan con un registro administrativo de órdenes de protección.

Cabe resaltar que el artículo 22 del citado reglamento señala que la autoridad que otorgue las órdenes de protección, deberá girar oficio a las autoridades competentes encargadas de auxiliar en el cumplimiento de dichas órdenes, así como al Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, para su registro y cumplimiento. Así, es evidente que existe una obligación de notificar y registrar las órdenes de protección emitidas, la cual debe ser cabalmente cumplida por el estado.

Asimismo, este Reglamento faculta a las siguientes autoridades a emitir órdenes de protección: i) el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos, a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; ii) la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; iii) las delegaciones municipales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y a falta de estas delegaciones los síndicos, y iv) las autoridades jurisdiccionales que tengan competencia de acuerdo con las disposiciones aplicables.

El grupo de trabajo identificó que, a pesar de la existencia del reglamento anteriormente mencionado, las medidas de protección casi nunca son dictadas por las autoridades. Más aún, extraña al grupo de trabajo que autoridades encargadas de dictar este tipo de medidas, como el DIF, no conozcan que tienen dicha atribución.

Del mismo modo, se constató que, en algunas ocasiones, los agentes del MP no quieren dictar las órdenes de protección porque consideran que tienen poca fuerza vinculante, por lo que remiten a las víctimas para que las soliciten ante un juez.

El grupo de trabajo considera indispensable que en el estado de Morelos las autoridades facultadas para dictar las órdenes de protección las apliquen efectivamente. Adicionalmente, considera necesario que se realice la medición del riesgo de las o los posibles beneficiarios como un prerrequisito ineludible para que las medidas ordenadas sean adecuadas e idóneas. Por ello, es necesario que se implemente, en el MP y en cualquier otra instancia facultada, un mecanismo adecuado de evaluación y análisis del riesgo con perspectiva de género que retome los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres. De igual forma, es necesario brindar el debido seguimiento de las medidas otorgadas a cada una de las y los beneficiarios.

ii) Acciones de protección realizadas por el gobierno del estado de Morelos

Según lo informado por el gobierno del estado, como ya se mencionó, el 14 de octubre de 2013, se publicó el Decreto de Creación de los Centros de Justicia para Mujeres, cuyo objetivo será concentrar bajo un mismo techo, los servicios interinstitucionales y

especializados que faciliten el acceso a la justicia y brinden atención integral con perspectiva de género a las mujeres que han sido víctimas de algún delito. En este sentido, se iniciará el proceso de construcción del primer Centro en el municipio de Yautepec. Asimismo, el gobierno manifestó que en este año se iniciarán los trabajos para poner en marcha el modelo de atención de “Ciudad Mujer”, el cual concentrará dentro de un mismo espacio a 16 instituciones del estado que prestan diferentes servicios especializados para las mujeres.

Al respecto, el grupo trabajo respalda estas iniciativas e invita al estado a seguir realizando las acciones necesarias para la consumación de estos proyectos.

Por otra parte, el gobierno informó que el 8 de mayo de 2014, en la Décima Novena Sesión del SEPASE, fue aprobado el primer Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, desde la publicación de la Ley local de Acceso en 2007.

El grupo de trabajo reconoce la importancia de este primer paso para la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia en la entidad y exhorta al gobierno a publicar el programa en medios oficiales y de difusión masiva, y a realizar todas las acciones necesarias para su implementación.

No obstante, preocupa al grupo de trabajo que, de manera constante, las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que no existe coordinación entre las autoridades que integran el SEPASE, lo que repercute en la operación y funcionamiento del sistema. Asimismo, mencionaron que con poca frecuencia se les invita a participar en el mismo, y que este mecanismo no es utilizado eficazmente por las autoridades que lo integran.

En virtud de lo anterior, se insta a las autoridades del estado a utilizar adecuadamente las herramientas estatales creadas con el objeto de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y otorgar a este tema la importancia debida. Particularmente, el grupo de trabajo considera necesario fortalecer al SEPASE mediante la participación de de servidores públicos de primer nivel, con capacidad de toma de decisiones.

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 se manifiesta en “dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa y, por otra, avanzar en la satisfacción del derecho, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tenderse al desarrollo del empoderamiento de las y los ciudadanos desde y para los derechos”⁷³. Lo anterior, requiere de “una perspectiva que considere a las personas como titulares de los derechos y no como beneficiarios de programas asistenciales”⁷⁴. Es decir, la obligación de promoción de los derechos

⁷³ 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.

⁷⁴ *Ibid.*

humanos de las mujeres no solamente consiste en darlos a conocer a la comunidad, sino también en emprender las campañas necesarias para que se creen las condiciones que permitan, por una parte, que puedan ser ejercidos y, por otra, que sean respetados por todas las personas.

i) Las campañas para combatir la violencia en contra de las mujeres

El gobierno del estado de Morelos informó al grupo de trabajo sobre diversas campañas realizadas con el objetivo de divulgar los derechos humanos de las mujeres y la equidad e igualdad de género. El grupo de trabajo considera que estos esfuerzos son muy importantes. En particular, valora las actividades realizadas a través de la difusión de campañas tales como la campaña “Sí a una vida libre de Violencia”; la campaña del Día Estatal Contra la Discriminación y la campaña “Morelos es Naranja”.

Sin embargo, el grupo de trabajo notó que algunos de los materiales utilizados con el fin de promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, contienen frases que, vistas de manera aislada, podrían llegar a perpetuar estereotipos de género. De manera particular, llama la atención del grupo de trabajo el separador diseñado para niñas y niños que contiene un *violentómetro* que incluye las frases “no permitas que la violencia sea parte de tu vida” y “si lo permites, la violencia puede seguir”, así como “nadie me grita”, “nadie me toca”, “nadie me insulta” y “nadie me pega”. Al parecer del grupo de trabajo, aunque la intención de estas frases sea contribuir al empoderamiento de las víctimas de violencia, si éstas no se acompañan de la información necesaria que permita a las víctimas saber qué hacer en casos de violencia, es difícil que los mensajes difundidos logren el impacto deseado, pues vistos de manera aislada podrían reproducir la idea de que las personas sufren violencia porque lo permiten.

El grupo de trabajo considera necesario que los espacios dedicados a la promoción de los derechos humanos de las mujeres, estén libres de prejuicios y de estereotipos de género. Esto también es parte de las obligaciones que tiene el estado de conformidad con la Convención Belém do Pará, cuyo artículo 6 indica que “toda mujer tiene el derecho de ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”.

En este sentido, el grupo de trabajo considera que, a fin de cumplir adecuadamente con la obligación de promoción, es necesario que el estado de Morelos verifique que todas las campañas dirigidas a la prevención de la violencia se acompañen de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores que producen y reproducen la violencia; provean información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos y se dirijan no sólo a las mujeres víctimas de violencia, sino también a las personas agresoras y a las que atestigüen violencia.

ii) La existencia de violencia mediática

En las entrevistas a las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil se expresó que existe preocupación respecto de la forma en que los medios abordan la violencia de género y la manera en que se construyen noticias al respecto.

Igualmente, se encontró que los medios de comunicación, tales como el periódico “Extra de Morelos”, alimentan prejuicios en contra de las mujeres y en contra de las víctimas de la violencia feminicida, pues ha habido casos en los que los medios indican sin ningún

fundamento que la mujer fallecida era “prostituta” o “era infiel”, o estaba vinculada al “crimen organizado”, por mencionar unos ejemplos. El grupo de trabajo advierte, con preocupación, que esta manera de clasificar a las víctimas y de atribuirles características estigmatizantes es un factor fundamental en la reproducción de la cultura patriarcal que naturaliza y minimiza la violencia contra las mujeres.

En este sentido, bajo la premisa de que el Estado no puede establecer controles oficiales para regular el contenido difundido por los medios de comunicación, salvo cuando se trate de excepciones permitidas como la pornografía infantil, el grupo de trabajo sugiere al gobierno del estado realizar acciones que promuevan e incentiven la inclusión de una perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación.

iii) Educación en materia de derechos humanos de las mujeres

El artículo 3 de la CPEUM, establece que “la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, [...] el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

El informe del estado de Morelos refleja el trabajo que el gobierno ha realizado en programas educativos sobre equidad de género y otros temas relacionados. En particular, menciona algunas campañas realizadas a nivel de educación superior en lugares como la Universidad Autónoma de Morelos (UAEM), en el Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y la Universidad Tecnológica del Sur del Estado de Morelos (UTSEM). También menciona programas educacionales en jardines de niñas y niños; primarias y secundarias, los cuales buscan difundir los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se han realizado programas de prevención contra la violencia familiar.

Todos estos esfuerzos representan un paso para la promoción de los derechos de las mujeres. Sin embargo, el grupo de trabajo detectó que no existen campañas educativas específicas sobre la promoción de los derechos de las niñas. Es decir, se realizan campañas generales sobre los derechos de los niños (en tanto infancia) y no se da particular énfasis a los derechos de las niñas, los cuales son más específicos. Por lo que se insta a llevar a cabo campañas con perspectiva de género, dirigidas a dar a conocer a las niñas sus derechos.

Asimismo, el grupo de trabajo considera que deben implementarse programas en todos los niveles educativos dirigidos a prevenir la violencia. Es decir, se requiere de acciones encaminadas a educar a las nuevas generaciones en una cultura de no violencia, mediante las cuales se imparta una educación libre de estereotipos, se transformen los patrones culturales y se enseñe a las niñas, niños y adolescentes a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla, entre otras cosas.

Adicionalmente, a fin de dar a conocer los derechos de las mujeres, el grupo de trabajo considera que el gobierno del estado debe impartir talleres educativos dirigidos a las mismas.

Finalmente, el grupo de trabajo toma nota de las diversas actividades de difusión y promoción de los derechos humanos de las mujeres que se han realizado en el estado. Sobre este particular, es importante que el gobierno pueda generar mecanismos

adecuados para dar seguimiento a todas y cada una de las actividades realizadas, y que las mismas, puedan ser evaluables cuantitativa y cualitativamente, con miras a su perfeccionamiento. Asimismo, es muy importante que la implementación de medidas de promoción sea planeada de manera detallada, a partir de una perspectiva de género que permita considerar las imágenes, palabras y medios utilizados, así como su impacto real en la garantía en los derechos humanos de las mujeres.

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

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

a. Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el Estado de Morelos

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: i) la regulación y garantía del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, a través de la coordinación entre los diferentes órganos de gobierno; ii) la conformación del sistema estatal para lograr la transversalización de la política estatal en materia de igualdad entre hombres y mujeres; iii) la creación de un programa estatal que contenga los objetivos, estrategias y líneas de acción, conforme a los criterios e instrumentos de la política nacional y estatal de igualdad, en congruencia con el programa nacional; iv) la obligación del ejecutivo estatal de incluir en la Ley de Presupuesto de Egresos, los recursos necesarios para el desarrollo del programa estatal y los propósitos del sistema estatal; v) la implementación de la política estatal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, para el establecimiento de las acciones conducentes que logren la igualdad sustantiva en los ámbitos, económico, político, social y cultural y vi) el establecimiento de mecanismos de coordinación para lograr la transversalización de la perspectiva de género en la función estatal y municipal y lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el estado.

Sobre esta ley, el grupo de trabajo considera importante: i) concretar a la brevedad la expedición y aprobación de su Reglamento; ii) instalar de inmediato el Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, iii) elaborar y poner en práctica el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y iv) modificar el título de ley para adecuarlo al lenguaje de género.

b. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentra: i) el reconocimiento a la multiculturalidad de las mujeres, como principio rector; ii) el reconocimiento de los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, de conformidad con la Ley General de Acceso; iii) la implementación de modelos de atención, de prevención y de erradicación de la violencia; iv) la creación de un sistema estatal que facilite la articulación de los ejes de acción, sus instrumentos, servicios y políticas públicas, de conformidad con el programa estatal; v) el establecimiento de un programa estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en base a la perspectiva de género, y

vi) la integración del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

La ley establece la obligación de capacitar y sensibilizar a las funcionarias y funcionarios. Asimismo, prevé, la reparación del daño, establece órdenes de protección de emergencia, preventivas y de naturaleza civil, y contempla la creación de refugios, así como los servicios que éstos deben brindar para la atención de las víctimas de violencia.

El grupo de trabajo observa que esta ley no contempla: i) la violencia obstétrica y ii) la protección a diversos grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad, como las que viven con alguna discapacidad o migrantes.

c. Ley Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de Morelos

Entre los aspectos destacables de esta ley, que recientemente se modificó, se encuentran: i) la homologación que se hizo en el apartado de los tipos de violencia con la Ley local de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; ii) los modelos de acción, para analizar el fenómeno social de la violencia familiar en su prevención, atención, sanción y erradicación; iii) la atención a la persona generadora de la violencia familiar, a través de modelos psicoterapéuticos y reeducativos; iv) las obligaciones de las autoridades estatales y municipales en materia de violencia familiar, y v) la elaboración del Programa Anual para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar.

En relación con esta ley el grupo de trabajo recomienda: i) armonizarla con la Ley General y estatal de Acceso, de manera particular en relación a la prohibición de la conciliación en casos de violencia familiar, y ii) abandonar su enfoque asistencialista, por un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

d. Código Penal para el Estado de Morelos

Entre los aspectos destacables de este código está: i) la tipificación de la violación, corrupción de menores, prostitución de menores y la trata de personas como delitos graves; ii) la tipificación del delito de feminicidio, y iii) la imposición obligatoria al responsable del delito de violencia familiar de recibir tratamiento psicológico para su rehabilitación.

En relación con este ordenamiento jurídico, el grupo de trabajo recomienda establecer la reparación integral del daño con perspectiva de género, para todos los delitos contra las mujeres.

VI. ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE TRABAJO DE LOS CASOS DE LA SOLICITUD A PARTIR DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Como ya se mencionó, de acuerdo a la solicitud de AVGM, del período comprendido entre el año 2000 y junio de 2013, se reportaron 530 casos de feminicidio en el estado de Morelos. Estos casos se caracterizarían por la comisión de formas extremas de violencia como estrangulaciones, decapitaciones, puñaladas, mutilaciones y violencia sexual. Conforme a lo manifestado por la solicitante, en algunos casos, incluso, los cuerpos de las mujeres fueron maltratados aún después de haber sido asesinadas lo que denota crueldad, odio, saña y desprecio en contra de las víctimas.

Por otra parte, de los 530 casos de feminicidio reportados por la solicitante, el gobierno del estado de Morelos reconoció la existencia de 273 casos con 280 víctimas de feminicidio en el período 2000 a 2013. Respecto a las causas de muerte, el estado de Morelos reportó que en un 25.35% de las víctimas la muerte habría tenido lugar por asfixia, en un 23.92% por lesiones punzocortantes, en un 23% por lesiones contusas, en un 21% por lesiones de arma de fuego y en un 6.42% se desconoce por el estado de descomposición en el que se halló al cuerpo o por otras causas.

De la información proporcionada por ambas partes, así como de lo expuesto en el apartado de contexto del presente informe, el grupo de trabajo advierte un incremento en los casos de muertes violentas de mujeres en el estado de Morelos, especialmente, en el municipio de Cuernavaca. Por otra parte, se observó que en algunos de estos casos se describen condiciones de crueldad e inhumanidad que podrían constituir violencia feminicida.

De igual forma, el grupo de trabajo observa que las principales víctimas de violencia feminicida se encuentran en edad productiva y reproductiva y que los principales victimarios son las parejas sentimentales de las mismas, lo que podría dar lugar a concluir que el punto de partida de la violencia feminicida se encuentra, en mayor medida, en la violencia familiar.

Asimismo, preocupa al grupo de trabajo que respecto de un 63.5% de las víctimas de feminicidio reportadas por el estado, no se haya identificado al agresor. En este sentido, el grupo de trabajo insta a las autoridades encargadas de la procuración de justicia a que fortalezcan las líneas de investigación en estos casos, en especial, y debido a los resultados obtenidos en la mayoría de los casos, aquella relacionada con la pareja sentimental de la víctima.

Ahora bien, en cuanto al estado procesal que guardan los casos identificados por el estado de Morelos, se observa que 95 casos se encuentran consignados o judicializados, 67 concluidos, 106 en reserva o en archivo temporal y 72 en investigación.

En ese sentido, resulta preocupante para el grupo de trabajo que sólo un 24.54% de los casos se encuentren concluidos, sobre todo tomando en consideración el período durante el cual dichos casos se reportan, esto es, en un período de 14 años, lo cual hace notoria la falta de efectividad del sistema de procuración e impartición de justicia en el estado para atender la violencia feminicida.

De igual manera, llama la atención del grupo de trabajo que de los casos de feminicidio reportados por el gobierno del estado, el 38.32% se encuentren en archivo temporal o en reserva, tomando en cuenta la facultad de la fiscalía de reabrir *ex officio* las investigaciones. En este sentido, el grupo de trabajo insta a las autoridades ministeriales del estado a hacer uso de esa facultad, en los casos que sea procedente, y a revisar y a actualizar la información disponible, a fin de verificar si existen elementos que permitan avanzar en las investigaciones.

Asimismo, como ya fue mencionado, el estado de Morelos reporta que de los 273 casos de feminicidio, 108 se han sido investigados y enjuiciados por feminicidio y los restantes por homicidio doloso, toda vez que el tipo penal de feminicidio no fue incluido en el Código Penal del estado sin hasta el 1o de septiembre de 2011. Sin embargo, dado 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, el grupo de trabajo insta a las autoridades de la entidad a incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones en curso y las futuras, 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.

Más allá de la discrepancia de las cifras entre la solicitante, las diversas organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de Morelos, el grupo de trabajo concluye que en el estado de Morelos existe evidencia suficiente de un incremento en los años recientes, de la violación de los derechos humanos de las mujeres, en el ámbito público y 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 Morelos, del contexto analizado anteriormente, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, éste concluyó lo siguiente⁷⁵:

I. Primera conclusión

De la información analizada por el grupo de trabajo, se observa que la mayoría de los casos de feminicidio reconocidos por el estado de Morelos, ocurridos en el periodo de 2000 a 2013, 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 del estado de Morelos, para garantizar que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y en un plazo razonable, los casos de feminicidio, 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 aquellos casos en los que no sea posible continuar con las investigaciones, es necesario brindar la justificación correspondiente.

En particular, respecto de los casos reportados por el estado de Morelos en reserva temporal, se propone revisar las posibilidades de reapertura de los mismos haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 223 del Código de Procedimientos Penales para el

⁷⁵ De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso la 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 Morelos ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

Estado de Morelos, 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.

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 de casos a reabrirse en términos del artículo 223 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos; 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 y vi) el número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal.

II. Segunda conclusión

El grupo de trabajo considera que si bien el estado de Morelos ha realizado esfuerzos importantes para capacitar a funcionarias y funcionarios públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, percibe que las capacitaciones no son eficientes, no tienen planeación, ni mecanismos de seguimiento y de evaluación. En este sentido, es imposible verificar si la capacitación se traduce en la generación de herramientas que fortalezcan la labor de las autoridades en aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y de procedimiento que les permitan incorporar la perspectiva de género en el ámbito institucional.

En consecuencia, se propone:

Crear programas de capacitación y profesionalización permanentes dirigidos a las servidoras y los servidores públicos encargados de la prevención, atención (incluyendo al sector salud), investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Tales programas deberán ser continuos y focalizados considerando las atribuciones de cada dependencia y las personas que ejercen funciones públicas. Igualmente, tienen que contar con un enfoque práctico y deben incluir a todas las funcionarias y funcionarios que realicen actividades de atención a las mujeres víctimas de violencia. En el caso de las autoridades del sector salud, debe incluir el conocimiento y la aplicación de la NOM-046.

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 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.

Diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación tanto de las personas que imparten la capacitación, como de las personas que la reciben.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de los programas; ii) la contratación del personal especializado; iii) la implementación de los

programas; iv) la evaluación de resultados (averiguaciones previas y sentencias con perspectiva de género) y 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).

Por lo que respecta 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 Morelos reporta la existencia de protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres. Sin embargo, existe desconocimiento de los mismos por parte de las autoridades encargadas de 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, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración de justicia en la entidad, y no solamente al personal de la Fiscalía de Femicidios y la Fiscalía de Delitos Sexuales. 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 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.

IV. Cuarta conclusión

El grupo de trabajo observa que las instancias encargadas de brindar atención a las mujeres víctimas de violencia (Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas, DIF, centros de salud, policía estatal y municipal, entre otras) no 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.

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 aquella 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

En consecuencia, se propone:

Implementar el *Modelo de Atención Único para las Dependencias que Integran el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en el Estado de Morelos*, emitido por el IMEM en 2012, en todas las dependencias que integran el SEPASE y supervisar su cabal cumplimiento.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) las medidas que se implementen para la adopción de este modelo en las diversas dependencias; ii) el seguimiento de la implementación del modelo y iii) la evaluación de la implementación del modelo.

VI. Sexta conclusión

El grupo de trabajo tiene conocimiento de la existencia en el sector salud del Programa de Prevención y Atención de Violencia Familiar y de Género que cuenta con la estrategia de los grupos Convivemh, que incluye el trabajo con víctimas y agresores. No obstante, se considera que un solo programa no es suficiente para intervenir de manera eficaz en la re-

educación de las personas agresoras de mujeres, para lograr la prevención y erradicación de la violencia contra las mismas.

En consecuencia, se propone:

Crear un programa estatal con perspectiva de género relativo a la atención y re-educación de personas generadoras de violencia contra las mujeres. Este programa deberá ser implementado en coordinación con los municipios de la entidad, incorporar un enfoque multicultural y apegarse a los más altos estándares internacionales en la materia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación del programa estatal de atención y reeducación a personas generadoras de violencia contra las mujeres, realizado por especialistas y que demuestre coherencia entre los objetivos, las metas y las acciones; 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 de la efectividad del programa 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 Morelos se ha otorgado la reparación integral del mismo.

En consecuencia, se propone:

Continuar y fortalecer las acciones realizadas por el estado de Morelos 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 feminicidios reconocidos por el estado.

Cabe señalar que la presente recomendación concierne tanto a los casos de feminicidios reconocidos por el estado respecto de la solicitud de AVGM, así como a los casos de violencia feminicida posteriores a la misma y aquellos 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 Morelos 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 Morelos. 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.

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.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de un programa de articulación; ii) la implementación de dicho programa y iii) la evaluación de sus resultados.

IX. Novena conclusión

Si bien el gobierno del estado cuenta con el sistema Integr@-Morelos desde mayo de 2008, el grupo de trabajo observó que no se sistematiza la información de casos de violencia contra las mujeres, en función a clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos. Además, las autoridades no alimentan ni actualizan dicho sistema.

Aunado a lo anterior, el grupo de trabajo constató que el IMEM, responsable de integrar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres y alimentar el Banavim, no recibe la información correspondiente de las instancias encargadas de la atención y procuración de justicia de las mujeres víctimas de la violencia. Esto se agrava debido a que no cuenta con la infraestructura material y de recursos humanos para cumplir con dicha obligación.

En consecuencia, se propone:

Integrar adecuadamente el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, de forma que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 73 del Reglamento de la Ley local de Acceso y respete la legislación aplicable en materia de protección de datos personales y acceso a la información pública. Dicha base de datos deberá alimentar al Banavim.

En este sentido, el grupo de trabajo considera indispensable que dicho banco estatal conforme una base de datos única, integrada y actualizada, en la que confluyan todos los casos de violencia contra las mujeres, y que sea alimentada con la información de todas las instancias involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mismas.

Dicha base de datos deberá proveer información al estado de Morelos sobre la violencia contra las mujeres en la entidad, sus patrones y características, a fin de diseñar políticas públicas a nivel estatal y municipal en la materia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres como una base integral y única, conforme a la Ley local de Acceso; ii) la sistematización y actualización de la información por parte de las instancias responsables; iii) la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos, iv) los reportes sobre la administración de la base de datos y alimentación del Banavim , y v) 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 la ausencia de un registro administrativo de órdenes de protección y la falta de implementación 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 *Reglamento para la Aplicación en Materia de Violencia contra las Mujeres y Violencia Familiar para el Estado de Morelos*.

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.

Crear un 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) la creación de un registro administrativo de órdenes de protección; ii) la elaboración de un modelo de análisis de riesgo, 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 Morelos 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 con la materia.

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 que el estado elabore unos lineamientos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación y que éstos sean difundidos y promovidos.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración de los lineamientos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación, y ii) la impartición de talleres de sensibilización en materia de género, derechos humanos, derechos de las víctimas y violencia contra las mujeres dirigidos a periodistas.

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, se considera que algunos mensajes contenidos en las mismas podrían reproducir estereotipos de género.

En este sentido, el grupo trabajo considera de gran importancia crear modelos de comunicación externos (dirigidos a la población en general) e internos (dirigidos a las funcionarias y funcionarios en todos los niveles del sector público) que permitan concientizar en perspectiva de género.

En consecuencia, se propone:

Generar un modelo de comunicación externo e interno 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 (en adelante, Proigualdad) y en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (en adelante, Pipasevm). Dicho modelo deberá contar con objetivos y metas específicas, y ser evaluado de manera periódica.

El componente externo deberá 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, 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.

El componente interno dirigido a las funcionarias y funcionarios de todos los niveles del gobierno del estado de Morelos, deberá tener como objetivo concientizar a los mismos de las obligaciones que tienen en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

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 y el Pipasevm; ii) la inclusión de especialistas de diversas disciplinas para la elaboración e implementación del programa; iii) la elaboración de los componentes interno y externo; iv) las evidencias de la difusión de dichos componentes, y v) 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 (DIF, IMEM, fiscalías, oficinas de atención a víctimas, entre otras) y que el estado de Morelos planea la creación del Centro de Justicia para Mujeres en Yautepec, así como de cuatro “Ciudades Mujer”, la infraestructura con la que cuenta actualmente es insuficiente para atender los casos de violencia, pues tales instituciones no tienen suficiente presupuesto, ni recursos humanos o materiales, por lo que los servicios no se prestan correctamente.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer a las instituciones involucradas en la prevención, atención (incluyendo al sector salud), 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 “Ciudad Mujer” y el Centro de Justicia para las Mujeres. Sobre este último, se recomienda impulsar la creación de al menos otro Centro de Justicia.

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 IMEM, Instancias de la Mujer Municipales, los DIF municipales, la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio 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 (con información probatoria) sobre el avance de la creación del Centro de Justicia para las Mujeres en Yautepec, que deberá incluir las iniciativas de ley y convenios necesarios para dichos propósitos y ii) el reporte sobre las gestiones realizadas por el gobierno del estado para crear otro centro.

XIV. Décima cuarta conclusión

El grupo de trabajo constató que no existe una adecuada coordinación entre las autoridades que integran el SEPASE, lo que repercute en la operación y funcionamiento de dicho sistema.

En consecuencia, se propone:

Fortalecer el SEPASE con mecanismos que permitan supervisar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley local de Acceso le impone a cada una de las dependencias que lo integran.

Publicar en medios oficiales y de difusión masiva el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y realizar todas las acciones necesarias para operarlo.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la publicación del programa, ii) el establecimiento de un calendario de trabajo del SEPASE, y iii) los reportes periódicos sobre la implementación del programa por parte de las autoridades encargadas de su ejecución.

XV. Décima quinta 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 la mujer y el hombre, y destinados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Morelos. 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 y iii) aumentar el presupuesto destinado a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la entidad.

* * * *

El presente informe fue votado por unanimidad por Pablo Navarrete Gutiérrez, representante del Inmujeres, Gretha Jimena Vilchis Cordero, representante de la Conavim, Aurora Ivonne Velasco Rotunno, representante del IMEM, Isabel Montoya Ramos, representante del Instituto Nacional de Ciencias Penales, Nelson Arteaga Botello, representante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, e, Irene Casique Rodríguez y Roberto Castro Pérez, representantes del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del oficio AVGM/03/2014, de fecha 30 de julio de 2014, se abstuvo de pronunciarse respecto del informe en aras de preservar la autonomía de dicha Comisión.