

# INFORME DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE CHIAPAS

---



## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	4
A. Naturaleza jurídica de la figura denominada: “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.....	4
B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado el 11 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.....	4
C. Metodología adoptada por el grupo interinstitucional y multidisciplinario para la elaboración del informe.....	6
1. Presupuestos .....	6
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género.....	7
3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de investigación .....	9
4. Proceso de adjudicación e integración del informe.....	16
II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM PARA EL ESTADO DE CHIAPAS..	18
A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud.....	18
1. Análisis de admisibilidad de la solicitud .....	18
2. Conformación del grupo de investigación .....	18
3. Conformación de la comisión dictaminadora.....	20
4. Sesiones de trabajo del grupo de investigación.....	20
5. Información solicitada por el grupo de investigación.....	24
B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales .....	26
C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de interinstitucional y multidisciplinario para el análisis del caso .....	26
III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE CHIAPAS .....	27
A. Contenido y alcance de la solicitud.....	27
B. Contexto descrito en la solicitud inicial.....	27

C. Casos descritos en la solicitud inicial .....	29
IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM .....	31
A. Contenido y alcance de la información proporcionada.....	31
B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud.....	31
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 .....	33
V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE CHIAPAS.....	36
A. Contexto del estado de Chiapas en materia de violencia contra las mujeres .....	36
1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.....	40
2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares y Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas.....	41
3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia.....	45
4. Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud .....	52
5. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del sector salud...	55
6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio) .....	55
7. Mortalidad materna .....	61
8. Estadísticas judiciales en materia penal .....	63
9. Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia .....	65
a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales....	65
b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.....	65
c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.....	66
B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres .....	67

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.....	68
2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	70
3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia .....	82
4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.....	83
5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos .....	86
VI. ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LOS CASOS DE LA SOLICITUD A PARTIR DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA.....	88
VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	90
I. Primera conclusión .....	90
II. Segunda conclusión .....	91
III. Tercera conclusión .....	93
IV. Cuarta conclusión.....	94
V. Quinta conclusión .....	95
VI. Sexta conclusión.....	96
VII. Séptima conclusión.....	96
VIII. Octava conclusión.....	97
IX. Novena conclusión .....	98

**INFORME DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL Y MULTIDISCIPLINARIO  
CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE  
GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE CHIAPAS  
PRESENTADA EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2013**

**I. INTRODUCCIÓN**

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

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley General de Acceso), la alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM) es *el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.*

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

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

**B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado el 11 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación**

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia vigente hasta el 25 de noviembre de 2013 (en adelante, Reglamento de la Ley General de Acceso) desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento del mecanismo aplicable a la solicitud de AVGM para el Estado de Chiapas, presentada el 25 de noviembre de 2013.

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

**1. Que exista violencia sistemática contra las mujeres;**

---

<sup>1</sup> 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.*

<sup>2</sup> 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.*

<sup>3</sup> Artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

2. Que dicha violencia se traduzca en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres y exista un contexto de impunidad o permisibilidad social que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
  3. Que exista un agravio comparado que impida el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres; y
  4. Que la violencia provenga de un conjunto de conductas misóginas que perturben la paz social.
- 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 por contener alguno de los siguientes supuestos:
- 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. Distinto trato jurídico, en igualdad de circunstancias, que genere una discriminación y consecuente agravio; o
  - c. Una aplicación desigual de la ley, a partir de la cual se lesionen los derechos humanos de las mujeres.

La solicitud de AVGM debe ser presentada por escrito a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva), es decir, al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Inmujeres) 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 la hará del conocimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Nacional) y resolverá sobre la admisión de la misma. Admitida ésta, la Secretaría Ejecutiva convocará al Sistema Nacional a sesión extraordinaria para que éste resuelva en definitiva si procede o no iniciar la investigación solicitada.

De ser procedente la solicitud, el Sistema Nacional conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de AVGM. Asimismo, hará del conocimiento del ejecutivo local el contenido de la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM y pedirá un informe sobre los actos que se narran en dicha solicitud, señalando un plazo de 15 días hábiles para su remisión, acompañado de todos los medios de prueba que el ejecutivo local desee presentar.

Igualmente, de acuerdo al artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo interinstitucional y multidisciplinario podrá solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información relacionada con la investigación y la colaboración de personas físicas o morales que resulte necesaria, a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten.

Una vez efectuado el estudio y análisis de la posible emisión de AVGM, el grupo interinstitucional y multidisciplinario remitirá un informe al Sistema Nacional, por conducto de la Secretaría Ejecutiva.

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el Sistema Nacional podrá formar una comisión dictaminadora que valorará en su conjunto el informe y pruebas rendidas por el ejecutivo local, así como el informe rendido por el grupo interinstitucional y multidisciplinario. El Sistema Nacional acordará la procedencia o la negativa de emitir la declaratoria de AVGM y, de aprobarla, la remitirá a la Secretaría de Gobernación para que la emita y notifique al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa sobre dicha resolución.

En caso de que el Sistema Nacional acuerde la existencia de un agravio comparado, la presidenta o el presidente del mismo remitirá el acuerdo al ejecutivo local para que, en un plazo de 30 días hábiles previos a la declaratoria de AVGM, se realice el análisis de la legislación bajo estudio y, en su caso, acepte homologar o eliminar la norma jurídica que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Si antes del vencimiento del plazo el ejecutivo local acepta modificar o abrogar la legislación motivo del agravio comparado, no se emitirá la declaratoria de AVGM y se otorgará un plazo de 60 días hábiles para su cumplimiento. Transcurrido dicho plazo sin que se modifique o abrogue la legislación, la Secretaria o el Secretario de Gobernación, en su calidad de presidenta o presidente del Sistema, emitirá la declaratoria de AVGM.

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

### **C. Metodología adoptada por el grupo interinstitucional y multidisciplinario para la elaboración del informe**

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

#### **1. Presupuestos**

a. El grupo interinstitucional y multidisciplinario (en adelante, el grupo de investigación) es un mecanismo creado por el Sistema Nacional que, mediante el cumplimiento de sus funciones, contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres, siendo dicha garantía el fundamento central de todas sus actuaciones.

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

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

De conformidad con el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación no se encuentra facultado para calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos de cualquier otra índole.

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

sentido, el grupo de investigación está obligado a implementar una perspectiva de derechos humanos y de género en el cumplimiento de sus funciones.

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

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

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

## **2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género**

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

- a. Instalación formal del grupo de investigación.
- b. Definición de objetivos y métodos de trabajo, que deben hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de resultados concretos.
- c. Análisis de la solicitud.

En esta etapa se debe revisar integralmente la solicitud a fin de identificar y definir lo siguiente:

- i. El alcance de la solicitud, con la finalidad de determinar si ésta se refiere a hechos o situaciones que impliquen violencia feminicida y/o agravio comparado;
- ii. El contexto descrito en la solicitud, y
- iii. Los casos concretos expuestos en la solicitud.

d. Análisis *ex officio* de la procedencia de medidas provisionales.

Durante su primera reunión, el grupo de investigación debe analizar si a partir de los hechos de los que tiene conocimiento hasta ese momento y en cualquier fase de la investigación, considera que se reúnen las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim), que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas provisionales de seguridad y justicia necesarias a fin de evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

Sin perjuicio de la decisión del grupo de investigación sobre la procedencia de solicitar la implementación de medidas provisionales durante su primera reunión, el grupo podrá solicitar su implementación en cualquier momento, durante el desarrollo de la investigación, si considera que son necesarias para garantizar la vida, libertad, integridad o seguridad de alguna persona en particular.

e. Investigación del grupo de investigación.

El grupo de investigación realiza una investigación documental y de campo a fin de identificar si en el territorio señalado por la solicitud existe un contexto de violencia que se traduce en la comisión de

delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, respecto de los cuales existe impunidad o permisibilidad social, y/o un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

#### **f. Proceso de adjudicación.**

Esta etapa consiste esencialmente en analizar los hechos y el contexto descritos en la solicitud junto a al resto de la información que el grupo de investigación haya obtenido durante su investigación, a partir de las obligaciones generales del Estado establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM). Es decir, el grupo analiza si las autoridades del estado del que se trate, cumplen con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas.

En el marco de dicho análisis, el grupo de investigación debe partir especialmente de 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 por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En este sentido, el grupo debe analizar, en su caso, las causas y consecuencias de la violencia feminicida y la respuesta brindada por parte de las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia a las mujeres víctimas de violencia. A partir de lo anterior, el grupo debe establecer sus conclusiones y propuestas específicas.

**g. Elaboración de conclusiones y propuestas específicas para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.**

El grupo de investigación debe elaborar sus conclusiones con base en el contexto identificado durante el proceso de investigación y las violaciones a los derechos humanos de las mujeres determinadas en el marco del proceso de adjudicación.

Asimismo, el grupo de investigación debe emitir propuestas de las acciones concretas que deberá realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad los artículos 1o. de la CPEUM y 26 de la Ley General de Acceso, así como con las disposiciones que en la materia establece la Ley General de Víctimas y el derecho internacional de los derechos humanos del que el Estado mexicano forma parte.

Es decir, a partir de las conclusiones formuladas en su informe, el grupo de investigación debe establecer las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

Las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia deben considerar expresamente el contexto particular del territorio del que se trate, y los diferentes tipos y modalidades de violencia que en él se ejercen en contra las mujeres, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso y en el derecho internacional de los derechos humanos. Las acciones propuestas deben tomar en cuenta el reparto de competencias establecido en la CPEUM y en la legislación local.

#### **h. Integración del informe**

El informe elaborado por el grupo de investigación debe contener: (i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; (ii) la metodología utilizada; (iii) el análisis de la

situación e interpretación de la información obtenida, y (iv) las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El contexto debe considerar los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso. Para tales efectos, el grupo de investigación orienta los diferentes mecanismos de investigación para identificar y delimitar el posible contexto de violencia que viven las mujeres en la entidad federativa.

### **3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de investigación**

La interpretación de la información que el grupo de investigación obtenga durante su investigación, se rige por los principios de dignidad humana de las mujeres, igualdad jurídica y de trato, no discriminación, libertad de las mujeres, pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, buena fe e interpretación conforme. Asimismo, el grupo debe realizar su investigación con base en las reglas de la debida diligencia y el debido proceso legal, respetando el acceso efectivo a la justicia

El grupo de investigación debe identificar y definir qué tipo de información fáctica y contextual será de mayor relevancia para el propósito subsiguiente de analizar los hechos y situaciones sometidas a su conocimiento en la solicitud. En este sentido, durante el proceso de investigación el grupo de investigación puede allegarse de información derivada de las siguientes fuentes y métodos de investigación considerando los criterios metodológicos que a continuación se exponen.

A fin de respetar el debido proceso legal, el grupo de investigación debe mantener a la solicitante al tanto de las acciones realizadas en el marco de la investigación. Asimismo, debe tomar en cuenta las observaciones que la solicitante pudiera llegar a tener con respecto al desarrollo de la investigación.

#### **a. Estudio de la solicitud inicial**

El grupo de interinstitucional y multidisciplinario debe tomar en consideración, en todo momento, el alcance de la solicitud de declaratoria de AVGM.

En este sentido, la fase inicial de investigación consiste en el estudio de la solicitud e identificación del contexto y los hechos descritos en la misma. Es decir, durante su investigación, el grupo debe tomar en cuenta, al menos, el periodo señalado en la solicitud, el territorio determinado en el que se indica que existe un contexto de violencia y sus características, los tipos y modalidades de violencia descritos, las características específicas de los actos de violencia cometidos en el territorio, la respuesta institucional al contexto de violencia, y las características de las víctimas y de sus victimarios (edad, sexo, condición social, origen étnico, grado de escolaridad, ocupación, etc.).

El grupo de investigación puede requerir el apoyo de la solicitante a fin de ampliar o aclarar la información contenida en la solicitud o responder a las preguntas particulares de las personas integrantes del grupo, según avance la investigación. La información adicional que, en su caso, llegara a proporcionar la solicitante debe ser considerada como resultado de la investigación sin que constituya, en ningún sentido, ampliación del alcance de la solicitud.

#### **b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa**

El grupo de investigación debe analizar y estudiar el informe requerido por la Secretaría de Gobernación al ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, de conformidad con el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

En este sentido, se debe requerir a la entidad federativa, como mínimo, información específica sobre los casos de feminicidio ocurridos en el periodo señalado por la solicitud, incluyendo i) el número de casos dividido por año de ocurrencia, edad, estado civil, ocupación, lugar de origen y causa de muerte de la víctima, así como el municipio, donde se registró el homicidio; ii) el estado procesal que guardan estos casos; iii) el tipo penal bajo el cual fueron investigados; iv) el número de casos que fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio; v) el número de casos en los que no se identificó a la víctima; vi) el número de casos en los que no se identificó al victimario; vii) el número de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco entre 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, el grupo de investigación debe solicitar información al gobierno de la entidad federativa sobre los distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que tienen lugar en su territorio, especialmente, la información relativa a los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquella relativa al contexto específico de las mujeres en la entidad a la que hace referencia la solicitud.

Por otra parte, se debe solicitar información relacionada con las medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas adoptadas por el estado en relación al contexto descrito en la solicitud, incluyendo información sobre: i) la legislación penal, civil y administrativa destinada a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; ii) los programas de tratamiento para personas agresoras o perpetradoras de actos de violencia; iii) los programas de capacitación en materia de género, derechos humanos de las mujeres y violencia contra las mujeres para funcionarios y funcionarios públicos; iv) el gasto público destinado a los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres; v) la existencia de un programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; vi) las campañas de difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; vii) los programas de prevención y atención de violencia contra las mujeres destinados a niños, niñas y adolescentes; viii) los protocolos de investigación con enfoque de género sobre delitos de violencia contra las mujeres o feminicidios; ix) los protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas que instrumenten acciones interinstitucionales de aplicación inmediata; x) las instancias especializadas para recibir las denuncias de violencia contra las mujeres; xi) el sistema de información o banco de datos sobre casos de violencia contra las mujeres; xii) el registro administrativo de órdenes de protección; xiii) las acciones implementadas para la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres; y xiv) la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia.

El grupo de investigación puede enviar posteriores solicitudes de información al gobierno de la entidad federativa, según avance la investigación, ya sea para solicitar nueva información o para que se aclare o se amplíe la que haya sido previamente proporcionada.

Adicionalmente, la entidad federativa puede proporcionar al grupo de investigación toda aquella información que considere pertinente para la investigación, siempre y cuando lo haga durante el proceso de investigación, antes de que el grupo inicie el proceso de adjudicación.

### c. Realización de visitas *in situ*

El grupo de investigación debe realizar visitas a la entidad federativa a fin de efectuar una investigación de campo, por ejemplo, mediante la revisión de expedientes o archivos oficiales y la realización de entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, víctimas, sus familiares y autoridades encargadas de la atención, procuración e impartición de justicia en relación a los actos de violencia contra las mujeres en el estado.

Las entrevistas y demás actividades de campo tienen como finalidad corroborar y ampliar la información proporcionada tanto por la solicitante como por el gobierno del estado del que se trate. A partir de las acciones realizadas, se debe llevar a cabo un análisis comparativo de las respuestas obtenidas, intentando identificar los elementos comunes a todas ellas.

Para el caso específico de la realización de entrevistas, el grupo de investigación debe actuar en función a los siguientes criterios metodológicos:

#### i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

El grupo de investigación debe investigar *motu proprio* respecto de las organizaciones de la sociedad civil, representativas en la entidad federativa, relacionadas con temas relativos a los derechos humanos de las mujeres, así como con la prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra que, por su experticia, podrán contribuir a la investigación.

Asimismo, el grupo debe invitar a la solicitante a que sugiera a las organizaciones de la sociedad civil respecto de las que considere que el grupo de investigación deba reunirse para allegarse de información adicional en torno a su solicitud.

Del mismo modo, el grupo de investigación debe solicitar entrevistar a la solicitante, en su calidad de organización de la sociedad civil. La información obtenida durante la entrevista se considera como resultado de la investigación efectuada por el grupo de investigación, sin que constituya, en ningún sentido, ampliación de la solicitud.

Una vez identificadas las organizaciones de la sociedad civil a entrevistar, el grupo de investigación debe elaborar un cuestionario con preguntas detonantes para ser utilizado durante todas las entrevistas. Las preguntas deben ser generales con la finalidad de no limitar ni influir en las respuestas.

La entrevista debe ser realizada por una sola persona integrante del grupo, en presencia del resto de las y los integrantes, quienes únicamente escuchan a la persona entrevistada y, en su caso, sugieren preguntas adicionales por escrito a la persona encargada de dirigir la entrevista.

Antes de comenzar, se debe explicar a la persona a entrevistar el objetivo de la entrevista, la dinámica de la misma y el mandato del grupo de investigación. Es necesario consultar a las personas que participen en las entrevistas, si desean que el nombre de la organización a la que representan aparezca en el informe del grupo de investigación. En caso de no otorgar su autorización, el grupo debe guardar la confidencialidad de sus datos.

La entrevista debe buscar la identificación de las causas, tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres y sus consecuencias en la entidad federativa, así como la eficacia de las medidas destinadas a su prevención, atención, sanción y erradicación. Asimismo, la entrevista realizada debe tener por objeto obtener información sobre el contexto específico en el que ocurre la violencia de género en la entidad y la situación de los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Una vez que se haya concluido con las preguntas previstas y las sugeridas por el grupo durante el desarrollo de la entrevista, debe otorgarse a la persona entrevistada la oportunidad de agregar la información que considere pertinente.

ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil

De manera complementaria a las entrevistas realizadas a las personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, el grupo de investigación debe entregar un instrumento de levantamiento de información adicional, a fin de que las organizaciones puedan proporcionar por escrito datos específicos, materiales, estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información relevante con la que cuenten.

Se puede sugerir a las organizaciones participantes que, de considerarlo pertinente, compartan el instrumento de levantamiento de información con otras organizaciones con las que trabajen y/o crean importante que sean involucradas en el proceso de investigación.

iii. Entrevistas a mujeres víctimas de violencia de género y/o a sus familiares

El grupo de investigación debe realizar las gestiones que considere necesarias para contactar a mujeres víctimas de violencia y/o sus familiares que puedan ser entrevistados.

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

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

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

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

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

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

Antes de iniciar, se debe explicar a la persona entrevistada el alcance de las alertas de violencia género y el uso que tendrá su información, evitando que se construyan falsas expectativas respecto del alcance de la investigación que realiza el grupo de investigación. Sobre todo se debe aclarar que la entrevista no tiene peso en el procedimiento legal que esté en curso o haya concluido. De igual forma, es necesario preguntar si esto le fue informado en el momento que fue invitado o invitada a participar en las entrevistas.

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

A partir de las entrevistas realizadas, como ya se mencionó, en caso de considerarlo necesario, el grupo de investigación puede solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad de las personas, respecto de los casos concretos de los que haya tenido conocimiento.

iv. Visitas a autoridades encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y procuración de justicia

En primer término, a partir de la información contenida en la solicitud y en el informe proporcionado por el gobierno del estado del que se trate, el grupo de investigación debe identificar los municipios o zonas con mayores niveles de violencia contra las mujeres y a partir de ellos, determinar las instancias a visitar.

En cada uno de los municipios o zonas seleccionadas, se debe visitar, como mínimo, a las instancias encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y a aquellas que por sus funciones fungen como primer contacto de las víctimas, incluyendo instituciones del sector salud, los sistemas para el desarrollo integral de la familia, policía municipal, mecanismos para el adelanto de las mujeres y centros de justicia para las mujeres, así como todas aquellas instancias que brinden atención o apoyo a las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, se debe acudir a las instancias encargadas de la procuración de justicia, particularmente aquellas directamente relacionadas con la investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres.

Una vez identificadas las instancias a visitar en cada uno de los municipios o zonas determinadas, el grupo de investigación debe elaborar un instrumento para entrevistar al personal de cada una de las instituciones. Los cuestionarios deben tener en consideración las funciones particulares de cada instancia y su objetivo general debe ser identificar la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia y la capacidad, sensibilidad y conocimientos en materia de derechos humanos por parte de las autoridades para responder ante estos casos.

A fin de obtener información veraz durante las visitas realizadas, no se debe dar aviso previo a las instancias a visitar. Adicionalmente, es necesario guardar la confidencialidad de los datos de las personas entrevistadas y explicarles cómo se utilizará la información que proporcionen.

Las visitas pueden realizarse con la participación de la totalidad de las personas que integran el grupo o sólo algunas de ellas. En el caso de que el grupo de investigación decida realizar dicha visita con la participación de sólo algunas de las personas que lo integran, éstas deben presentar un reporte al grupo sobre la información obtenida.

Durante las visitas a las instituciones correspondientes, se debe solicitar un recorrido por las instalaciones, con la finalidad de conocer la situación de las mismas, y a su vez entrevistar a las diferentes personas que van brindado la atención a las mujeres víctimas de violencia.

Es decir, se debe solicitar que se explique cuál es la ruta de atención o el procedimiento para atender a las mujeres víctimas de violencia, aplicación o conocimiento de protocolos, conocimiento en la incorporación de la perspectiva de género y los principios del derecho internacional de los derechos humanos en la atención a la violencia de género, tiempos de atención y, en general, las evidencias de que a las mujeres víctimas se les atiende con calidad, calidez y diligencia; se debe procurar entrevistar a todas las personas involucradas en el mismo (repcionista, abogada o abogado, trabajadora o trabajador social, psicóloga o psicólogo, doctora o doctor, etc.).

Se debe observar, entre otros, si existen en las áreas públicas de las instalaciones: (i) carteles con orientación para la atención de la violencia contra las mujeres; (ii) señalamientos de los derechos de las víctimas; (iii) buzón o número telefónico para quejas, sugerencias y/o recomendaciones; e (iv) identificación del personal según el horario.

El objetivo de las entrevistas realizadas al personal de las distintas instituciones es identificar, entre otras cosas: (i) el número de personal con el que cuentan en relación a la demanda de servicios; (ii) el tipo de servicio que se brinda a las víctimas; (iii) la infraestructura material con la que cuentan; (iv) los horarios de atención; (v) la capacitación del personal y el impacto de la misma en las actividades propias de su labor; (vi) la sensibilidad en materia de género por parte del personal; (vii) el conocimiento de los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; (viii) la institucionalización de la perspectiva de género; (ix) la coordinación con otras instancias para la adecuada canalización de las víctimas y sus familiares; (x) la existencia de rutas claras para la atención de víctimas o protocolos de actuación; (xi) la existencia de registros o bases de datos de los casos atendidos y de quejas presentadas por las usuarias; (xii) la emisión, implementación, registro y seguimiento de medidas de protección y, (xiii) la existencia de métodos de evaluación del riesgo.

Durante las entrevistas, se pueden plantear a las servidoras y servidores públicos casos hipotéticos de diversos tipos de violencia contra las mujeres directamente relacionados con su labor, a fin de identificar si existe claridad en cuánto a la atención que se debe brindar, las instancias que resultan competentes para atender a las víctimas, así como si en su actuar diario reproducen estereotipos de género.

En cuanto a las autoridades encargadas de la procuración de justicia, se debe preguntar de manera específica como mínimo (i) las hipótesis que configuran el delito de feminicidio y cómo investigar y acreditarlas; (ii) la implementación de protocolos para la investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres; (iii) la implementación de protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas; (iv) la implementación de órdenes y medidas de protección; (v) la existencia de bases de datos de evidencias de ADN y, (vi) los procesos de cadena de custodia. Asimismo, se puede solicitar revisar expedientes de casos relacionados con feminicidios y homicidios dolosos de mujeres.

#### **d. Análisis de la documentación realizada por los medios de comunicación**

El grupo de investigación puede revisar diferentes medios de comunicación para identificar y sistematizar la información relevante que se encuentre disponible para su investigación, respecto de la solicitud de declaratoria de AVGM.

El objetivo es documentar el contexto de la entidad federativa de que se trate, a través de la identificación de: (i) la situación de los derechos humanos de las mujeres en general; (ii) la situación o incidencia de la violencia contra las mujeres en la entidad federativa de que se trate; (iii) los planteamientos públicos de autoridades respecto de los temas anteriores; (iv) los planteamientos públicos de líderes sociales, políticos o religiosos respecto de la situación de violencia contra las mujeres; (v) la respuesta y actitud social ante las violaciones a los derechos humanos de las mujeres; (vi) la información relacionada con casos concretos sobre violencia contra las mujeres; y (vii) cualquier otra información que se considere relevante relacionada con la vigencia y garantía efectiva de los derechos humanos en el estado de que se trate.

Para efectos de la documentación referida con anterioridad, se pueden consultar por cualquier vía como fuentes de información periódicos impresos de circulación nacional, periódicos impresos de circulación local, periódicos digitales, revistas impresas de circulación nacional, revistas impresas de circulación local, revistas digitales, noticias emitidas por emisoras de radio nacionales y locales que cuenten con soporte grabado, blogs de periodistas, líderes sociales, religiosos o políticos y cualquier fuente de información impresa o digital utilizada por comunicadores sociales que pueda ser relevante a juicio del grupo de investigación.

#### **e. Estudio de la información documentada por instituciones académicas y de investigación y/o personas expertas**

El grupo de investigación puede considerar y analizar las diferentes investigaciones realizadas por instituciones académicas y de investigación locales o nacionales y/o personas expertas, relacionadas con la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres en la entidad federativa.

El objetivo de la consulta de estudios e investigaciones sobre la situación de violencia en el territorio determinado por la solicitud es profundizar en las causas, orígenes y factores que propician y reproducen el fenómeno de violencia en contra de las mujeres en el estado del que se trate, así como las circunstancias y el contexto particular en el que se desarrolla dicho fenómeno.

Dichas investigaciones, de ser el caso, deben valorarse a partir de la pertinencia académica y objetividad con que hayan sido realizadas.

#### **f. Análisis de la información documentada por los organismos autónomos de derechos humanos y por organismos internacionales**

El grupo de investigación puede analizar las recomendaciones en materia de violencia contra las mujeres emitidas por el organismo público autónomo de derechos humanos de la entidad federativa, así como las recomendaciones en la materia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de dicha entidad.

El grupo de investigación puede incorporar a su investigación cualquier otro tipo de documento relativo a la violencia contra las mujeres que haya sido emitido por las instituciones señaladas anteriormente.

Cualquier información que provenga de un organismo internacional de derechos humanos relacionada con el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres en el territorio de que se trata, puede ser utilizada por el grupo de investigación para analizar casos concretos de violaciones a derechos humanos y/o el contexto descrito en la solicitud.

#### **g. Investigación basada en fuentes de información oficial**

De conformidad con el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación puede solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

Asimismo, el grupo puede recopilar y analizar la información estadística de fuentes oficiales tales como los bancos estatales de información sobre casos de violencia contra las mujeres; las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; el Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia de la Secretaría de Salud; los Censos Nacionales de Procuración de Justicia; los censos de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia de la entidad federativa de que se trate, etc.

#### **h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación**

El grupo de investigación puede solicitar la colaboración de las personas físicas o morales que cuenten con conocimientos técnicos o científicos suficientes para fortalecer el estudio y análisis del contexto de violencia en la entidad federativa y la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Dichas personas pueden brindar su apoyo en aquellos casos en los que su experticia sea necesaria para la investigación especializada en algún área de estudio respecto a la cual el grupo no posea el conocimiento suficiente. Lo anterior, siempre y cuando, la investigación sea indispensable para comprender el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad federativa de la que se trate.

El grupo de investigación puede tomar en cuenta la información que proporcionen dichas personas para la integración de su informe. Sin embargo, las personas físicas o morales que colaboren en la investigación, no deben ser consideradas integrantes del grupo de investigación, ni cuenten con voto para la toma de decisiones.

\*\*\*\*

Los mecanismos de investigación anteriores no deben entenderse como un listado cerrado. El grupo de investigación puede acordar otros mecanismos que considere idóneos para el desarrollo de la investigación.

#### **4. Proceso de adjudicación e integración del informe**

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

En este sentido, a partir de toda la información obtenida por el grupo de investigación, éste analiza la postura o información aportada tanto por la solicitante, como por el gobierno de la entidad federativa de que se trate, así como por cada una de las fuentes de información consultadas durante el desarrollo de la investigación, del resultado de las entrevistas y de la revisión de expedientes. A partir del análisis de las distintas posiciones encontradas, el grupo de investigación emite sus conclusiones.

Dicho ejercicio debe ser realizado en el marco del análisis del contexto de violencia que, en su caso, exista en la entidad federativa de la que se trate, respecto de cada una de las obligaciones generales del estado, establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El informe que debe elaborar el grupo de investigación debe estructurarse conforme a los siguientes apartados:

1. El primer apartado es el introductorio, en el cual en un lenguaje claro y comprensible se debe describir la naturaleza de la figura de AVGM y su procedimiento, así como la metodología adoptada por el grupo de investigación para la realización de su investigación. Esta sección tiene un propósito pedagógico, puesto que el objetivo es que la sociedad pueda comprender el informe, así como lo que implica una alerta de violencia de género.

2. En la segunda parte del informe, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se debe describir puntualmente el procedimiento seguido para la admisión de la solicitud de la AVGM, la conformación del grupo de investigación y las actividades llevadas a cabo por el mismo, hasta la emisión del informe.

3. En el tercer apartado, se debe hacer referencia al análisis que realiza el grupo de investigación respecto de la procedencia de la solicitud de implementación de medidas provisionales.

4. Por su parte, el cuarto apartado debe contener el análisis respecto del contexto existente en la entidad federativa de la que se trate. Esta sección se divide en dos partes. La primera consiste en el análisis de cifras y datos oficiales, que si bien deben usarse con cautela y no son determinantes debido a las distintas metodologías empleadas para su obtención, deben ser analizadas por el grupo de investigación para ubicar la situación de violencia contra las mujeres de manera general, en la entidad federativa correspondiente. La segunda parte de este apartado consiste en la confrontación por parte del grupo de investigación de la información proporcionada por la solicitud, el gobierno del estado y las distintas entrevistas realizadas, con las obligaciones generales del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar integralmente a las víctimas, consagradas en el artículo 1o. de la CPEUM.

En este sentido, este apartado constituye la parte sustantiva del informe a partir de la cual, bajo el principio de contradicción, el grupo de investigación debe obtener sus conclusiones.

5. En el apartado quinto del informe, el grupo de investigación debe analizar de manera general los casos de supuestos feminicidios a los que se refiera la solicitud. Como se señaló con anterioridad, la naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de investigación delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.

6. Finalmente, el último apartado debe incluir las conclusiones y propuestas a las que llegó el grupo de investigación, a partir del proceso de adjudicación realizado.

Con relación a cada propuesta, el grupo de investigación debe incluir indicadores específicos de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de la entidad federativa para considerar que se encuentra o no cumpliendo con las propuestas del grupo de investigación.

## **II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM PARA EL ESTADO DE CHIAPAS**

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

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

El 25 de noviembre de 2013 Alma Padilla García, en representación del Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C., presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Chiapas.

El 27 de noviembre de 2013 la Secretaría Ejecutiva requirió a la organización solicitante que acreditara la personalidad de su representante. De esta forma, el 11 de diciembre siguiente, en desahogo a la prevención de referencia, la representante del Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C., acreditó su personalidad jurídica. Así, el 13 de diciembre de 2013 la Secretaría Ejecutiva admitió y radicó la solicitud de AVGM con el número de expediente SNPASEVCM/004/2013.

El 10 de enero de 2014 durante su Décima Primera Sesión Extraordinaria, el Sistema Nacional resolvió en definitiva la improcedencia de la investigación sobre la declaratoria de AVGM solicitada, con 29 votos a favor, dos votos en contra y dos abstenciones. La resolución fue notificada a la solicitante, el 23 de enero de 2014 mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/040/2014.

En contra de la determinación del Sistema Nacional, el 17 de febrero de 2014 la organización solicitante promovió un juicio de amparo, el cual fue radicado bajo el expediente número 245/2014 en el Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

El 21 de mayo de 2014 el Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal concedió el amparo a la solicitante y ordenó que se dejara insubsistente la determinación adoptada por el Sistema Nacional y el acuerdo de notificación del 23 de enero del mismo año, para el efecto de que se celebrara una nueva sesión en la que se estudiara y se resolviera de manera definitiva si la solicitud de AVGM reunía, exclusivamente, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 33 y 34 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Asimismo, el juez estableció que una vez determinado lo anterior, se resolviera lo que en derecho procediera respecto del inicio de la investigación.

El 4 de julio de 2014 durante su Décima Cuarta Sesión Extraordinaria, el Sistema Nacional, encabezado por la Secretaría de Gobernación, declaró, por unanimidad de votos, la procedencia del inicio de la investigación de la declaratoria de AVGM para el estado de Chiapas por violencia feminicida.

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

Con fundamento en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el 24 de abril de 2009, mediante el Acuerdo 04-24/04/2009, tomado durante su Séptima Sesión Ordinaria, el Sistema Nacional conformó un grupo de investigación integrado por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, para realizar el estudio y análisis de la posible emisión de una AVGM.

El 16 de julio de 2014 mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/527/2014, el Instituto Nacional de las Mujeres, en su carácter de Secretaría Ejecutiva, requirió por escrito a las y los titulares de dichas instituciones que designaran a una persona con conocimiento en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, para ser integrante del grupo de

investigación encargado de realizar la investigación correspondiente a la solicitud de AVGM para el estado de Chiapas.

El 18 de julio de 2014 mediante oficio SS-524, la Secretaría de Salud designó como su representante en el grupo de investigación a la Dra. Aurora del Río Zolezzi, Directora General Adjunta de Equidad de Género.

Mediante oficio SDHPDSC/01071/2014, de fecha 23 de julio de 2014, la Procuraduría de la República designó a la Mtra. María Teresa Medina Villalobos, Directora General Adjunta de Proyectos de Apoyo a la Función Ministerial en Materia de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, para ser integrante del grupo interinstitucional y multidisciplinario. Finalmente, se informó a la Secretaría Ejecutiva mediante oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/CGFPP/007/2016, de fecha 7 de enero de 2016, se designó a la Lcda. Mirna Irene Garduño Cruz, Subdirectora de Área, como integrante del grupo interinstitucional y multidisciplinario.

Mediante oficio 100/237, de fecha 25 de julio de 2014, la Secretaría de Desarrollo Social designó a Licda. Aída Marina Arvizu Rivas, Titular de la Unidad de Igualdad de Género, como su representante en el grupo de investigación. Asimismo, el día 10 de septiembre de 2015, mediante oficio DACC/263/2015 se designó a Licda. Araceli García Rico. Posteriormente, se designó a María Antonia González del Castillo, mediante oficio DOO100/1581/2016, del día 1º de noviembre de 2016.

Por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, mediante oficio CONAPRED/PC/527/2014, de fecha 23 de julio de 2014 designó a la Mtra. Hilda Téllez Lino, Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, para integrar el grupo de investigación. Posteriormente, mediante oficio CONAPRED/PC/27/2016, de fecha 7 de enero de 2016, se notificó que la Mtra. Katia Verónica Calcáneo Treviño sería el representante del grupo. Finalmente, el 27 de octubre de 2016, mediante oficio CONAPRED/PC/689/2016, se designó a la Mtra. Tania Ramírez Hernández como representante.

Durante su primera sesión de trabajo, el grupo de investigación acordaron, por unanimidad, invitar a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim o Comisión Nacional) y al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Inmujeres) a ser parte del mismo. Asimismo, aprobó por unanimidad que, en caso de aceptar la invitación, la Conavim fuera la coordinadora del grupo. Lo anterior, en atención a la experiencia de dichas instancias en el tema de violencia contra las mujeres y, en particular, en materia de AVGM.

En este sentido, mediante escritos de fecha 25 de julio de 2014, las integrantes del grupo de investigación invitaron al Inmujeres y a la Conavim a formar parte del mismo y requirieron que, en su caso, se designara a la persona que fungiría como su representante en el grupo.

Mediante los oficios CNPEVM/602/2014, CNPEVM/602-1/2014, CNPEVM/602-2/2014, CNPEVM/602-3/2014 de fecha 29 de julio, dirigidos a las integrantes del grupo de investigación la Conavim aceptó su invitación y designó a la Mtra. Adriana Isabel López Padilla Tostado, Directora General Adjunta, para formar parte del mismo y fungir como su coordinadora. Posteriormente, mediante oficio CNPEVM/876/2015, de fecha 17 de agosto de 2015, se notificó a la Secretaría Ejecutiva que el Mtro. David Ricardo Uribe González sería el representante del grupo. Asimismo, se informó a la Secretaría Ejecutiva mediante oficio CNPEVM/1171/2016, de fecha 15 de septiembre de 2016 que el integrante del grupo sería el Dr. José Gómez Huerta Suárez, Director de Área.

El 4 de agosto de 2014 mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DDSV/600/2014, el Inmujeres aceptó la invitación del grupo de investigación y designó al Mtro. Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, para ser integrante del mismo.

### **3. Conformación de la comisión dictaminadora**

Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el 24 de abril de 2009, mediante el Acuerdo 03-24/04/2009, adoptado durante su Séptima Sesión Ordinaria, la comisión dictaminadora quedó integrada por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/527/2014, de fecha 16 de julio de 2014, la Secretaría Ejecutiva solicitó al Secretario de Gobernación que designara una persona con conocimiento en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género para que formara parte de la comisión dictaminadora. La misma solicitud dirigió al Procurador General de la República y a la Secretaria de Salud, a través de los oficios INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/527-02/2014 e INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/527-03/2014, de fecha 16 de julio de 2014, respectivamente.

Mediante oficio CNPEVM/649/2014, de fecha 12 de agosto de 2014, se designó a la Mtra. Graciela Rodríguez Manzo, Directora General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Promoción de los Derechos Humanos y Atención a Víctimas de la Conavim, para formar parte de la Comisión Dictaminadora. Posteriormente, mediante oficio CNPEVM/407/2015, de fecha 15 de enero de 2015, se notificó a la Secretaría Ejecutiva que la Lcda. Gretha Jimena Vilchis Cordero será, a partir de ese momento, la representante de la Conavim en la comisión dictaminadora.

Por su parte, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSV619/2014, de fecha 6 de agosto de 2014 el Instituto Nacional de las Mujeres designó al Lic. Gabriel González García, como su representante en la comisión dictaminadora.

Asimismo, mediante oficio SDHPDSC/01071/2014, de fecha 23 de julio de 2014, la Procuraduría General de la República designó a la Lcda. Eva Trinidad Almeida Alarcón, como integrante de dicha Comisión. Posteriormente, se designó a la Lcda. Rosa Pérez Martínez, el día 7 de septiembre de 2015, mediante oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/2423/2015.

Igualmente, mediante oficio SS-00000849, la Secretaría de Salud designó al Dr. Ricardo Juan García Cavazos, Director General del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, como integrante de la comisión dictaminadora.

### **4. Sesiones de trabajo del grupo de investigación**

El grupo de investigación celebró seis sesiones de trabajo; realizó cuatro visitas *in situ* al estado de Chiapas; llevó a cabo 14 entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, así como a 64 personas encargadas de la atención, procuración y administración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas; revisó distintos expedientes de casos de feminicidio; solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante, y adicionalmente, investigó *motu proprio*, información estadística oficial, fuentes periodísticas tanto nacionales como locales, y estudios y diagnósticos locales, nacionales e internacionales respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 25 de julio de 2014 se llevó a cabo la instalación formal y primera sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de investigación;
- b. Adopción de los *Lineamientos del grupo de investigación para el estudio y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género respecto del estado de Chiapas*;
- c. Aprobación de la metodología de trabajo del grupo de investigación;
- d. Análisis preliminar de la solicitud de AVGM en el estado de Chiapas;
- e. Análisis *ex officio* de la procedencia de solicitar medidas provisionales; y
- f. Elaboración del calendario de trabajo para el grupo de investigación.

Del 28 de julio al 8 de agosto de 2014, el grupo de investigación estudió la solicitud de AVGM y sus respectivos anexos, e inició la consulta de datos estadísticos de diversas fuentes oficiales de información.

El 12 de agosto de 2014 se realizó la segunda sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Aprobación de la solicitud de colaboración al Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, a fin de que proporcione la información con la que cuente respecto de la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios en el estado de Chiapas;
- b. Aprobación de la solicitud de información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas;
- c. Aprobación de la solicitud de colaboración al Centro de Derechos Humanos de la Mujer de Chiapas, A.C., a fin de que en su calidad de organización solicitante proporcione, si así lo desea, los datos de contacto de organizaciones de la sociedad civil, así como de víctimas y/o familiares de víctimas, a las que sería pertinente que el grupo de investigación entrevistara en el marco de su investigación;
- d. Determinación de iniciación de las visitas a las autoridades una vez que se reciba el informe solicitado por la Secretaría de Gobernación al gobierno del estado de Chiapas; y
- e. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Del 18 al 29 de agosto de 2014, el grupo de investigación trabajó en la adecuación y modificaciones finales de la metodología para la investigación de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en el estado de Chiapas y elaboró las guías para las entrevistas que se realizarían a las distintas autoridades, a las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas.

El 17 de septiembre de 2014 el gobierno del estado de Chiapas presentó el informe solicitado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, mismo que fue proporcionado a las personas integrantes del grupo de investigación.

Del 17 al 22 de septiembre el grupo de investigación se dedicó al estudio de la información presentada por el gobierno del estado de Chiapas.

El 23 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la tercera sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Análisis general del informe presentado por el gobierno del estado de Chiapas;
- b. Análisis general de la información presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas;
- c. Análisis y definición de los municipios y las autoridades a visitar por parte del grupo de investigación; y

d. Elaboración del calendario para las primeras visitas *in situ* del grupo de investigación.

Los días 1º y 2 de octubre de 2014 el grupo de investigación realizó su primera visita *in situ* a la ciudad de Tapachula. En esta visita realizó 16 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:

---

<b>1º y 2 de octubre, Tapachula</b>
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia: Procuraduría de la Defensa de la Mujer, la Familia y Grupos Vulnerables
Fiscalía de Distrito Fronterizo Costa
- Mesa de Trámite Número 1, 2, 3 y 4 Intrafamiliar
Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Femicidio
Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes
Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional: Subsecretaría de Atención a Migrantes
Hospital General Tapachula
Policía Municipal
Secretaría de Equidad de Género

---

Del 6 al 10 de octubre de 2014 el grupo de investigación efectuó la sistematización de la información obtenida durante las visitas realizadas a las autoridades antes mencionadas.

Los días 20, 21 y 22 de octubre de 2014 el grupo de investigación realizó una segunda visita *in situ* a Tuxtla Gutiérrez, a Comitán de Domínguez y a San Cristóbal de las Casas. En esa ocasión, el grupo entrevistó a 47 autoridades en las siguientes instancias:

---

<b>20 y 21 de octubre, Tuxtla Gutiérrez</b>
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas
Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres
- Mesa de Trámite número 1 Violencia Familiar
- Mesa de Trámite número 2 Delitos Sexuales
- Unidad Especializada en Órdenes de Protección
Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Femicidio
Fiscalía Especializada en Atención a los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos
Procuraduría de la Defensa de la Infancia y la Familia
Comisión Estatal de los Derechos Humanos
Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Hospital General Regional “Dr. Rafael Pascacio Gambóa”

---

---

<b>21 de octubre, Comitán de Domínguez</b>
Fiscalía de Atención a la Violencia en Contra de las Mujeres y la Familia
Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (Delegación Regional Zona Fronteriza)
Hospital de la Mujer de Comitán
Instituto Municipal de la Equidad de Género en Comitán
Dirección de Seguridad Pública Policía Municipal

---

---

<b>22 de octubre, San Cristóbal de las Casas</b>
Fiscalía de Distrito Altos
-Unidad de Atención a la Violencia en Contra de la Mujer y la Familia
Fiscalía Especializada en Justicia Indígena
Fiscalía Especializada en la Implementación y Evaluación del Sistema Penal Acusatorio

---

---

Procuraduría Municipal de la Familia y Adopciones (DIF)  
Dirección de Policía y Protección Civil Municipal  
Hospital de la Mujer de San Cristóbal de las Casas  
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas (Delegación V Altos Tzotzil-Tzeltal)  
Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (Delegación Regional Zona Altos)

---

Del 27 al 31 de octubre de 2014 el grupo de investigación efectuó la sistematización de la información obtenida durante las entrevistas realizadas a las diversas autoridades antes mencionadas.

El 4, 5 y 6 de noviembre el grupo de investigación realizó su tercera visita *in situ* a Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas y Cintalapa, a fin de visitar el poder judicial del estado, revisar expedientes de casos de feminicidio y realizar entrevistas a organizaciones de la sociedad civil.

En esa ocasión, el grupo se entrevistó con las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

---

#### **Entrevistas realizadas el 4 de noviembre en Tuxtla Gutiérrez**

---

Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos  
Colectivo de Atención para la Salud Integral de la Familia A.C.

---

---

#### **Entrevistas realizadas el 5 de noviembre en San Cristóbal de las Casas**

---

Colectivo Feminista Mercedes Olivera y Bustamante, A.C.  
Asesoría, Capacitación y Asistencia en Salud, A.C.  
Fortaleza de la Mujer Maya, A.C.

---

Cabe señalar que, adicionalmente, se entregó a las personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas un instrumento de levantamiento de información para que tuvieran la oportunidad, si así lo deseaban, de proporcionar datos adicionales al grupo de investigación.

El 5 de noviembre de 2014 el grupo de investigación se trasladó a Tuxtla Gutiérrez a la Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Feminicidio, donde realizó la revisión de varios expedientes de casos de feminicidio.

Asimismo, el día 6 de noviembre de 2014, el grupo de investigación visitó la Primera Sala Regional Colegiada en Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado y se reunió con la Magistrada Isela de Jesús Martínez Flores, así como con la Directora de Equidad de Género y Derechos Humanos. Ese mismo día, el grupo se trasladó al municipio de Cintalapa, donde visitó los Juzgados Primero, Segundo y Tercero en Materia Penal y revisó varios expedientes de casos consignados por el delito de feminicidio.

El 12 de noviembre de 2014, el grupo de investigación celebró su cuarta sesión de trabajo en la cual analizó la información obtenida durante las entrevistas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil y acordó viajar a la ciudad de Tuxtla para reunirse con las organizaciones y víctimas integrantes de la “Campaña contra la Violencia hacia las Mujeres y el Feminicidio en Chiapas”. Ese mismo día, se entrevistó a la señora Elsa Simón Ortega, representante de la organización Por la Superación de la Mujer, A.C. ubicada en Tapachula.

El 21 de noviembre de 2014, el grupo de investigación visitó nuevamente San Cristóbal de las Casas a fin de reunirse con víctimas y representantes de las diversas organizaciones que integran la “Campaña contra la Violencia hacia las Mujeres y el Feminicidio en Chiapas”. En esa ocasión, el grupo tuvo la oportunidad de reunirse con representantes de las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

---

**Organizaciones de la “Campaña contra la Violencia hacia las Mujeres y el Femicidio en Chiapas” con las que el grupo se reunió el 21 de noviembre de 2014**

---

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C.  
Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas – COLEM, A.C.  
Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C.  
Centro de Investigación y Acción de la Mujer Latinoamericana, A.C. (CIAM)  
Semilla del Sur, S.C.  
Formación y Capacitación, A.C. (FOCA)  
Red de Mujeres Chiapanecas contra la violencia hacia las mujeres  
Skolta’el Yu’un Jlumaltic, A. C. (SYJAC)

---

Durante dicha reunión, las personas representantes de cada una de las organizaciones antes referidas, así como diversas víctimas, integrantes de la campaña, aportaron información respecto de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el estado de Chiapas. Asimismo, entregaron al grupo un documento con información adicional relativa a la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios en el estado de Chiapas, actualizada al mes de noviembre de 2014, mismo que fue revisado y analizado por el grupo al mes de marzo de 2015.

Por su parte, el grupo de investigación realizó el análisis de expedientes remitidos, de manera aleatoria, finalizando en julio de 2015.

El 4 de septiembre de 2015, se llevó a cabo una sesión de trabajo del grupo interinstitucional y multidisciplinario, en la cual se analizaron los proyectos de protocolos de investigación de delitos de violencia contra las mujeres.

El 8 de enero de 2016, se llevó a cabo una reunión del grupo de investigación con el objetivo de analizar documentos relativos a la armonización legislativa y los estándares internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, el 17 de mayo de 2016, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas, información específica sobre durante el periodo 2014 al 2016 relativo a la situación y hechos descritos en la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM.

El 21 de junio de 2016, el gobierno del estado de Chiapas remitió a la Conavim la respuesta a la información solicitada.

Del 23 de junio al 8 de julio de 2016 el grupo de investigación efectuó la sistematización de la información obtenida antes mencionadas relativa a los casos de feminicidio en la entidad.

Asimismo, del 11 de julio al 14 de septiembre de 2016, el grupo de investigación integró el informe de AVGM para el estado de Chiapas.

En el mes de octubre de 2016, se revisó el apartado de armonización legislativa de diversos ordenamientos jurídicos del estado de Chiapas. Finalmente, el 3 de noviembre de 2016, el grupo de investigación remitió el informe a la Secretaría de Gobernación.

## **5. Información solicitada por el grupo de investigación**

En cumplimiento al artículo 36, tercer párrafo del Reglamento de la Ley General de Acceso, mediante oficio número CNPEVM/598/2014, de fecha 12 de agosto de 2014, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim solicitó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas

información específica sobre la situación y hechos descritos en la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM. Se solicitó que la información se presentara dentro de los 15 días hábiles siguientes al que surtiera efecto la notificación de dicha solicitud, de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 36 del Reglamento de la Ley de Acceso.

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, realiza el grupo de investigación que los desvirtúe. En este sentido, se comunicó al gobierno del estado de Chiapas que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de investigación toda aquella información que se considerara pertinente para la investigación.

Por otra parte, mediante oficio número CNPEVM/622/2014 de fecha 12 de agosto de 2014, el grupo de investigación, a través de la Conavim, 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 Chiapas.

Asimismo, mediante oficio número CNPEVM/661/2014 de fecha 12 de agosto de 2014, el grupo de investigación, a través de la Conavim, solicitó la colaboración del Centro de Derechos Humanos de la Mujer de Chiapas, A.C., en su calidad de organización solicitante, para que proporcionara, si así lo desease, los datos de contacto de organizaciones de la sociedad civil que pudieran proporcionar información adicional relativa a la situación de los derechos humanos de las mujeres en el estado de Chiapas, así como los datos de las víctimas o familiares de víctimas con las que, a su juicio, sería pertinente que el grupo de investigación entrara en contacto para conocer de forma directa su experiencia en relación con dicha situación.

De igual forma, mediante oficios número CNPEVM/679/2014 y CNPEVM/680/2014 de fecha 19 de agosto del 2014, el grupo de investigación, a través de la Conavim, solicitó a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH), respectivamente, su colaboración para brindar la información con la que contarán relativa a los casos de violación de los derechos humanos de las mujeres en Chiapas, así como las recomendaciones y estudios que tuvieran al respecto, especialmente aquellos relacionados con la violencia contra las mujeres y feminicidios.

El 2 de septiembre de 2014 se recibió en la Comisión Nacional el oficio SGG/SGDH/DVDHTPD/0631/2014, signado por el Secretario General de Gobierno del estado de Chiapas, mediante el cual se solicitó una prórroga de diez días hábiles a efecto de dar cumplimiento a la solicitud de información relativa a la solicitud de AVGM. En este sentido, mediante oficio número CNPEVM/732/2014 de fecha 2 de septiembre de 2014, se concedió una prórroga de diez días hábiles al gobierno del estado de Chiapas para que presentara la información requerida.

El 17 de septiembre del año 2014, mediante oficio SGG/SGDH/134/2014, el gobierno del estado de Chiapas remitió a la Conavim la información solicitada con fundamento el artículo 36, del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Mediante oficio CEDH/VGEAAM/041/2014 de fecha 18 de septiembre de 2014, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas dio respuesta al requerimiento de colaboración del grupo de investigación y proporcionó la información con la que contaba la Visitaduría General Especializada de Atención de Asuntos de la Mujer.

Asimismo, el 17 de mayo de 2016 mediante oficio CNPEVM/594/2016, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas,

información específica sobre la situación y hechos descritos en la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM.

El 21 de junio de 2016, mediante oficio SGG/SGDH/DVDHTPD/0601/2016, el gobierno del estado de Chiapas remitió a la Conavim la información solicitada.

El 28 de octubre de 2016, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad remitió a la Conavim información adicional para ser analizada por el grupo de investigación.

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

El grupo de investigación determinó que no se consideraba necesaria una solicitud de medidas provisionales, en virtud de que durante el desarrollo de su investigación, los hechos de los que tuvo conocimiento, 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 a personas específicas provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

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

El grupo de investigación asumió como criterio de interpretación la existencia de un conjunto normativo armónico y coherente integrado por las normas de derechos humanos de la CPEUM, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ii. Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- iii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- iv. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW);
- v. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- vi. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención Belém do Pará);
- vii. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- viii. Ley General de Víctimas y,
- ix. Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas (en adelante, Ley local de acceso).

Asimismo, el grupo de investigación 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 emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

### **III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE CHIAPAS**

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

La solicitud inicial describe 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 Chiapas.

A partir de la información contenida en la solicitud, a continuación se describe, de manera general, el contexto y las características de los casos referidos por la misma. Cabe aclarar que este capítulo tiene como finalidad realizar 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 en este apartado son parte de las conclusiones del grupo de investigación.

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

De acuerdo a lo expresado en la solicitud inicial, en el estado de Chiapas existe un contexto de violencia feminicida que se desarrolla en un entorno particular enmarcado por la situación de pobreza extrema que existe en la entidad federativa; la ubicación geográfica del estado en la frontera sur del país; la existencia de un conflicto armado no resuelto; y la realidad multicultural de la sociedad chiapaneca, en la que las personas indígenas viven en un estado de desigualdad histórica e institucionalizada en relación al resto de la población.

Como parte de los antecedentes del contexto de violencia actual, la solicitud manifiesta que a partir de 1994, con la presencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la militarización, la paramilitarización y la guerra contrainsurgente, la población femenina ha quedado en una situación de mayor vulnerabilidad. Particularmente, hace mención del caso de las hermanas indígenas González Pérez, respecto de las cuales señala que fueron violadas y torturadas junto con su madre por elementos del ejército mexicano; y de la masacre de Acteal, sobre la que argumenta que fue perpetrada por un grupo de paramilitares con la aquiescencia del estado.

Citando datos del Consejo Nacional de Población (en adelante, CONAPO), la solicitud expone que el estado de Chiapas ocupa el primer lugar a nivel nacional en condiciones críticas de ocupación laboral y el segundo lugar en nivel de marginación. Asimismo, la solicitud señala que, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 45% de la población en el estado vive en condición de pobreza y el 32.5% en situación de pobreza extrema. Dicha problemática, acorde a la solicitud, se presenta mayormente en las áreas rurales y las zonas periféricas de las ciudades.

Adicionalmente, se señala que, según datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI), la tercera parte de la población en Chiapas es indígena y dicho estado ocupa el segundo lugar a nivel nacional con mayor población hablante de lengua indígena. En este sentido, se indica que el 32.35% de las personas que hablan lengua indígena en el estado son analfabetas y de éstas, el 66% son mujeres.

Por otro lado, se argumenta que si bien existe un incremento en la integración de las mujeres al trabajo, existen claras condiciones de desigualdad. Lo anterior, según se explica, se refleja en la alta participación de las mujeres en el sector terciario de la economía a causa del turismo en la región, sin que se hayan modificado, en lo fundamental, los parámetros sexistas y machistas, en virtud de los cuales se reprime y castiga a la mujer.

Por lo que se refiere de manera específica a la situación de la violencia contra las mujeres en el estado, la solicitud manifiesta que ha existido un aumento progresivo de la violencia feminicida y de los feminicidios en la entidad, con un crecimiento alarmante a partir del año 2011. Se indica que la autoridad no cuenta con información desagregada y sistematizada relacionada con la violencia contra las mujeres en el estado.

Según la información aportada por la solicitante, los agresores suelen ser conocidos de las mujeres víctimas de violencia, con quienes mantienen alguna relación afectiva. Se señala que, en la mayoría de los casos, las agresiones que sufren las mujeres son producto de la violencia doméstica de la que son objeto y constituyen el castigo que reciben por negarse a sostener relaciones sexuales o a estar con su victimario, ser infiel al agresor o, simplemente a causa de los celos de éste.

En este sentido, indica que muchos feminicidios se cometen en los espacios familiares o íntimos y que los cuerpos de las víctimas son arrojados a la vía pública con posterioridad. Asimismo, se señala la existencia de casos de estudiantes indígenas que han sido acosadas y asesinadas por sus novios, vecinos, amigos o parientes que reclamaban a las víctimas haber dejado el espacio comunitario y su rol tradicional.

Por lo que se refiere a la respuesta de las instituciones ante la situación de violencia contra las mujeres, la solicitud refiere que existe un desinterés por parte de las y los jueces de otorgar sentencias acordes con la misoginia que reflejan los cuerpos de las mujeres asesinadas, por lo que las condenas a los agresores en el 86% de los casos, corresponden a la pena mínima (25 años de prisión). De igual forma, se indica que las sentencias no establecen medidas de reparación integral del daño para las y los familiares de las víctimas, que incluyan al estado, y que mitiguen las secuelas psicológicas, familiares, económicas y comunitarias.

Respecto a las instancias de procuración y administración de justicia, la solicitante argumenta que no cuentan con la infraestructura adecuada y suficiente, ni con los equipos multidisciplinarios necesarios para la investigación de los delitos. Asimismo, señala que se desconoce si dichas instancias cuentan con planes y proyectos de aplicación de medidas cautelares y preventivas contra la violencia feminicida y que no existen protocolos de actuación acorde a los estándares internacionales ni bases de datos con información precisa sobre las mujeres muertas o desaparecidas. Adicionalmente, refiere que la falta de sensibilidad y capacitación de las y los servidores públicos revictimizan a las víctimas y, a su vez, inhiben la denuncia.

Del mismo modo, se expone que no existen protocolos de atención a las víctimas ni protocolos de investigación para las particularidades de la problemática de los feminicidios. La solicitante reconoce el trabajo de la Procuraduría General de Justicia que, a través de Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Feminicidio y la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres, generaron 48 indagatorias y resolvieron 45 de ellas, en menos de dos años. No obstante, enfatiza que estas acciones no han impedido el aumento de los feminicidios.

Se indica que una limitante es el hecho de que las fiscalías especializadas no conocen de los asuntos que por jurisdicción le corresponden a otras fiscalías (ya sea en razón del territorio o de la materia), por lo que muchos feminicidios son desatendidos o no considerados como tales. Del mismo modo, la solicitud refiere que existe escasez de personal pericial forense especializado, de insumos básicos de investigación, y de equipos y herramientas científicas necesarias para llevar a cabo las investigaciones.

La solicitud señala que existe una falta de implementación y efectividad de los mecanismos de protección para prevenir el feminicidio. En ese sentido, en cuanto a las órdenes de protección,

expone que no existen criterios claros y uniformes de valoración del riesgo en que se encuentran las mujeres y por tanto ésta queda al criterio subjetivo de la funcionaria o funcionario en turno.

La solicitud argumenta que existe ignorancia y negligencia por parte de las autoridades en cuanto al conocimiento de las instancias competentes para emitir las órdenes de protección y que no hay coordinación entre las autoridades encargadas de su implementación. Asimismo, la solicitante considera que la temporalidad de 72 horas de las órdenes de protección, pone en doble situación de vulnerabilidad a las mujeres frente a sus agresores, una vez que termina su vigencia.

La solicitante manifiesta que del total de casos de violencia contra las mujeres atendidos entre el 2012 y el 2013, la Procuraduría General de Justicia otorgó órdenes de protección en tan sólo el 3% de los casos. Por su parte, indica que el Poder Judicial no otorgó información acerca de la implementación de este mecanismo.

Por otro lado, argumenta que hacen falta acciones de política pública efectiva que permitan prevenir y atender el problema de la violencia contra las mujeres en forma integral y adecuada. En este sentido, considera que la creación de los Consejos Municipales para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se realizó sin una agenda ni contenido específico.

Por lo que hace al ordenamiento jurídico, la solicitud hace referencia a la falta de homologación de la legislación penal con la normatividad internacional y las leyes a favor de las mujeres, situación que en algunos casos genera discriminación indirecta. Así por ejemplo, indica que el delito de abigeato (robo de ganado) se sanciona con penas más altas que el de violencia familiar; el delito de violencia familiar no incluye como posible sujeto activo al novio; el delito de raptó contempla la extinción de la sanción si el sujeto activo contrae matrimonio con la víctima; y no se contemplan disposiciones relacionadas a la preferencia sexual de las personas.

De igual forma, en relación con el tipo penal de homicidio se argumenta que éste se agrava cuando existe una relación de parentesco entre la víctima y la persona agresora, lo que en la práctica se utiliza para procesar a mujeres, muchas de ellas indígenas y/o en situación de marginación, que, por cualquier razón, tienen una interrupción no intencional del embarazo, incluyendo el accidente o el malparto.

Finalmente, la solicitante aduce que la aplicación de normas consuetudinarias y discriminatorias han provocado que mujeres indígenas sean expulsadas de su comunidad y despojadas de sus tierras, situación ante la cual el estado ha omitido actuar.

### **C. Casos descritos en la solicitud inicial**

La solicitud señala que de enero a octubre de 2013, se registraron 85 defunciones de mujeres. De estos casos, se detalla que el 61.90% (52 casos) se trata de feminicidios; el 14.28% (doce casos) de feminicidios en grado de tentativa; el 8.33% (siete casos) de posibles feminicidios; el 7.14% (seis casos) de homicidios culposos; el 5.95% (cinco casos) de suicidios; el 1.19% (un caso) de muerte violenta; y el 1.19% (un caso) de un homicidio calificado de una persona transgénero<sup>4</sup>. En este sentido, según se expone en la solicitud, las cifras reflejan que 71 de las 84 defunciones, esto es, más de la mitad (84.52%), se tratan de asesinatos violentos por razones de género.

---

<sup>4</sup> La solicitud expone que por las circunstancias en las que se cometió este asesinato y las lesiones ocasionadas, se puede presumir que el ilícito se debe a la orientación sexual e identidad de género de la víctima, elementos que permitirían clasificarlo como feminicidio equiparado, si la legislación penal no exigiera que el sujeto pasivo de la violencia de género sea mujer, en función a un criterio biológico.

La solicitud detalla que las regiones socioeconómicas Metropolitana, Soconusco, Altos-Tzotzil-Tzeltal, Meseta Comiteca Tojolabal y Valles Zoque concentran más del 70% del número de defunciones femeninas con presunción de homicidio. En cuanto a los municipios, se indica que Tuxtla Gutiérrez concentra el 21% de los crímenes contra mujeres documentados, Tapachula, el 12% y Comitán, el 6%. Asimismo, se indica que los casos más violentos se registraron en la región de Soconusco, caracterizada por la violencia e inseguridad generada por su situación de frontera en la que funge como el principal punto de acceso de mercancías y de personas migrantes provenientes de Centroamérica, quienes son víctimas de extorsión, agresiones, violación sexual y ataques por parte de la policía y de las maras.

Respecto a los asesinatos de mujeres, la solicitud manifiesta que el 55% de éstos fueron cometidos por las parejas sentimentales de las víctimas. Señala que debido a que los feminicidios se cometen frecuentemente en el ámbito privado o doméstico, la identificación de los responsables se ha facilitado, por lo que en un 47% de los casos el responsable ha sido detenido.

En este sentido, en el 32% de los casos, los cadáveres fueron encontrados en el interior del domicilio de las víctimas; el 21% a orillas de la carretera; el 11% en las cercanías de un río o arroyo y el 9% en la vía pública. De igual modo, por lo que se refiere al estado civil de las víctimas, se detalla que el 40% eran mujeres casadas o que vivían en concubinato, el 25% eran solteras y respecto del 35% restante no existe información.

La solicitud argumenta que estos datos coinciden con una de las tendencias claves de los feminicidios en Chiapas, consistente en el hecho de que los asesinatos son cometidos por conocidos de las víctimas. Más aún, se señala que las posibles explicaciones a estos crímenes también reflejan la existencia de una relación sentimental o de confianza entre la víctima y el perpetrador, ya que más del 50% de ellos fueron cometidos por celos o tras una larga historia de violencia familiar.

En cuanto a la edad de las víctimas, se indica que de las 84 defunciones, el 25% de las mujeres tenían entre 21 y 30 años de edad; el 19% oscilaba entre los 31 y los 40 años; y un 14% se encontraba entre los 41 y 50 años. Es decir, la solicitud señala que en más del 50% de los casos las víctimas fueron mujeres adultas, en edad productiva y reproductiva.

En relación a la nacionalidad, la solicitud indica que 43 de las mujeres eran mexicanas, siete centroamericanas y de las 34 restantes se desconoce la información. Asimismo, por lo que se refiere a su origen étnico, se señala que 53 eran mestizas, nueve indígenas y de las restantes no se posee información. En relación a su ocupación, se expone que nueve eran amas de casa, seis profesionistas y las demás desempeñaban actividades diversas.

En cuanto al tipo de agresiones que sufrieron las mujeres, la solicitante detalla que el 29% fueron asesinadas por golpes en distintas partes del cuerpo; el 24% fueron estranguladas; el 15% murieron a causa de heridas de armas punzocortantes y, el 10% por impacto de arma de fuego. Se señala que en menor proporción aparecen como causas de muerte el degollamiento, la tortura y el ahogamiento.

En este sentido, la solicitante argumenta que sobresalen las lesiones con saña ocasionadas por arma blanca en combinación con estrangulamientos, golpes o mutilaciones lo que demuestra el desprecio y la falta de reconocimiento a la dignidad y derechos de las mujeres.

#### **IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS 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 Chiapas, 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 investigación.

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Secretaría de Gobernación, el gobierno del estado de Chiapas remitió información respecto de los 84 casos de defunciones de mujeres referidos por la solicitante, así como de la normatividad y políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

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

Según la información presentada por el estado de Chiapas, en relación a las 84 defunciones de mujeres a las que se refiere la solicitud, la Procuraduría General de Justicia del Estado señala que tres casos corresponden a tentativa de feminicidio, dos a tentativa de homicidio, dos a delitos de violencia familiar, uno a una defunción de una persona del sexo masculino, 70 son defunciones de mujeres, un caso se encuentra repetido y, respecto a los cinco restantes no existe denuncia alguna.

En este sentido, la información brindada por el estado sobre las características de los casos hace referencia únicamente a los 70 casos de defunciones de mujeres. Así, con respecto al origen de las víctimas, se indica que 64 eran mexicanas y seis eran mujeres migrantes, de las cuales tres eran guatemaltecas, dos hondureñas y una era procedente de El Salvador. Asimismo, indicó que doce de las víctimas eran mujeres indígenas: cinco pertenecían a la comunidad Tzotzil, cinco a la Tzeltal, una a la Chol y una a la Tojolabal.

Por lo que se refiere a su estado civil, el estado informó que 12 eran mujeres casadas, una estaba divorciada, 40 eran solteras, 13 vivían en unión libre y cuatro eran viudas. Asimismo, se señala que 41 de las 70 víctimas eran amas de casa, cinco estaban desempleadas, 19 tenían empleos diversos, y cinco eran estudiantes. En cuanto a su condición socioeconómica, informó que 67 mujeres eran de nivel socioeconómico bajo y tres de nivel socioeconómico medio.

De las 70 defunciones, el informe del estado manifiesta que en un solo caso no se tiene identificada a la víctima y en 12 casos no se identificó al victimario.

En cuanto al lugar donde murieron las mujeres, el estado señaló que en trece casos los hechos tuvieron lugar en Tuxtla Gutiérrez; cinco en Comitán de Domínguez y cinco en Tapachula. Se señaló que ocurrieron tres de las defunciones de mujeres en cada uno de los siguientes municipios: Chiapa de Corzo, Chilón, Ocozocoautla de Espinosa, Palenque y San Cristóbal de las Casas. De igual forma, dos mujeres murieron en los municipios de Cacaohatán, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, Ocosingo, Tonalá, Tuxtla Chico y Villaflores, respectivamente. Con respecto a los 18 casos restantes, identificó una defunción en cada uno de los municipios de Altamirano, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Chamula, Chicomuselo, Cintalapa de Figueroa, Huehuetán, Huixtán, Huixtla, Ixhuatán, Jiquipilas, La Trinitaria, Las Margaritas, San Juan Chamula, Suchiate, Teopisca, Tila y Villa Comaltitlán.

Por lo que se refiere a las causas de muerte en estos 70 casos, indicó que en dieciséis de ellos la causa de muerte fue lesiones ocasionadas por arma blanca; en doce casos se registró traumatismo craneoencefálico; en once asfixia por estrangulamiento; en ocho lesiones contusas ocasionadas por accidentes de tránsito; en seis asfixia por ahorcamiento; en cuatro lesiones causadas por arma de fuego; y en tres asfixia por sumersión en líquido. Asimismo, indicó que seis mujeres murieron a causa de shock séptico, bronco-aspiración y negligencia médica, dos por cada causa respectivamente, y cuatro murieron con motivo de una fractura cervical, electrocución, infarto al miocardio e infarto pulmonar.

Según la información proporcionada por el gobierno del estado de Chiapas, a partir de las 70 defunciones se iniciaron 66 indagatorias: 33 de ellas por el delito de feminicidio en agravio de 36 víctimas; 23 por homicidio; ocho por homicidio culposo (accidentes de tránsito); y dos por responsabilidad técnica y médica.

En relación a dichas indagatorias, se informó que 34 de ellas se encuentran consignadas (28 en periodo de instrucción y seis con sentencia condenatoria); 19 se mantienen en trámite; cinco se encuentran en reserva; y ocho se resolvieron con el no ejercicio de la acción penal. Por lo que hace específicamente a las indagatorias iniciadas por el delito de feminicidio (33), se señaló que 28 de ellas fueron consignadas, cuatro se encuentran en trámite y una de ellas está en reserva.

Adicionalmente, estableció que únicamente en dos de los casos se tienen registros previos de denuncia de violencia por parte de la víctima. Por otra parte, indicó que en 28 casos se comprobó una relación sentimental o de parentesco entre la víctima y el victimario y, en cinco el agresor era amigo o conocido de la víctima.

De acuerdo con la información presentada por el estado de Chiapas, del año 2014 a 2016, se registraron 81 casos de homicidios dolosos de mujeres y niñas, en las 15 regiones: Metropolitana, Valles Zoque, Mezcalapa, De los Llanos, Altos Tzotzil Tzeltal, Frialesca, De los Bosques, Norte, Istmo Costa, Sononusco, Sierra Mariscal, Selva Lacandona, Maya, Tulijá Tzeltal Chol y Meseta Comitécica Tojolabal. Asimismo, desde agosto de 2014 a 2016, se han registrado 104 casos de feminicidios:

Feminicidios				
Año	2014	2015	2016	Total
<b>Total</b>	31	35	19	85

De acuerdo con la información proporcionada por el estado, la edad de las mujeres víctimas en el periodo que comprende de 2014 al 2016 por el delito de feminicidio, oscilan principalmente entre los 18 y 29 años (32 víctimas); 30 y 39 años (20 víctimas), 40 y 49 años (12 víctimas). Sin embargo, también se registraron nueve de más de 50 años, y once víctimas menores de 17 años. En los restantes casos no hay datos.

Respecto al estado civil de las víctimas, se informó que en 40 casos eran solteras; diez estaban casadas; 29 vivían en unión libre y en seis casos no se cuenta con este dato.

Por cuanto a su ocupación, 41 eran amas de casa, diez eran empleadas, cuatro estudiantes, dos comerciantes, seis desempleadas, dos educadoras, una era bailarina o “servidora sexual”, y en los restantes casos no hay información.

De las víctimas, 42 contaban con educación básica (algún grado de primaria o secundaria), nueve habían concluido el bachillerato, ocho tenían algún estudio de licenciatura y en 14 casos, no tenían estudios. En los restantes no se cuenta con la información.

Con relación a la causa de la muerte, en cinco casos fue por arma de fuego; en once, arma blanca; en nueve, estrangulación; en 14, golpes; en dos, inmersión en líquido; en tres, asfixia, en un caso ingesta de veneno y en los restantes no se determinó la causa.

Por otra parte, la Procuraduría General de Justicia (en adelante, PGJ) informó que del año 2014 a 2016 se registraron 7,720 casos de mujeres víctimas de los delitos de lesiones, secuestro, violencia familiar, violación sexual, hostigamiento sexual y trata.

Asimismo, la PGJ informó que cuenta con 13 unidades de atención a la violencia en contra de las mujeres y la familia las cuales se encuentran ubicadas en las oficinas generales de las Fiscalías de Distrito, destacadas en Chiapa de Corzo, Villaflores, San Cristóbal de las Casas (dos Unidades), Yajalón, Comitán, Tonalá, Cintapalapa, Tapachula, Ocosingo, Pichucalco, Palenque y Tuxtla Gutiérrez.

### **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 Chiapas remitió al grupo de investigación toda la normatividad existente en la entidad federativa relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, en materia de políticas públicas el gobierno informó que una de las principales acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, es la instalación de los 122 Consejos Municipales para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a partir de los cuales se trabaja desde las comunidades para prevenir y atender la violencia de género.

Señala que en 2013 se capacitó a 79 consejos municipales, por parte de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (en adelante, SEDEM), y se elaboraron sus respectivos planes estratégicos. En 2014, según lo reportado por el estado, se brindó asesoría especializada a los Consejos para el seguimiento de su Plan Estratégico Municipal y se está capacitando a los 43 restantes.

Aunado a ello, se llevó a cabo el Programa de Capacitación, Sensibilización, Formación y Profesionalización dirigida al personal de la PGJE, en especial a policías, peritos, fiscales del Ministerio Público, mandos superiores, en materia de derechos humanos de las mujeres con enfoque multicultural e intercultural en los municipios de mayor índice delictivo como Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Comitán y San Cristóbal de las Casas.

Por otro lado, el estado informó que durante el 2013, el programa *Hombres No Violentos, Prevención y tratamiento a la Violencia Familiar* se implementó en 15 Centros Penitenciarios del estado de Chiapas. Del mismo modo, durante el 2014 se ha implementó el *Programa de Medidas de Atención y Rehabilitación para los Agresores de Violencia de Género en los Centros Penitenciarios*, en el Centro Estatal para la Reinserción Social de Sentenciados No. 1 El Canelo, en Chiapa de Corzo.

Asimismo, en 2014, en Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, se puso en marcha el *Programa de Reeducción para Víctimas y Agresores de Violencia de Pareja* que cuenta con grupos de reeducación para mujeres víctimas de violencia de pareja y grupos de reeducación para hombres agresores.

En relación a las campañas destinadas a la promoción, fomento y respeto de los derechos de las mujeres, el estado informó que se han implementado cinco principalmente: la Cruzada contra la Violencia y Promoción de la Igualdad y las campañas “En Chiapas todas tenemos derecho a vivir sin violencia”; “Pintemos a Chiapas de Naranja”; “Por una Nueva Masculinidad”; y “Yo me uno contra la violencia hacia las mujeres y las niñas”. También, se informó sobre la suscripción del convenio para realizar acciones de prevención en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH),

Universidad Intercultural de Chiapas (UNICH) y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), con el fin de elaborar un Diagnóstico sobre Violencia Comunitaria, Violencia Familiar, Violencia en el Noviazgo y Pareja, y Violencia en las instituciones educativas. Aunado a ello, se informó sobre la elaboración del *Estudio Exploratorio sobre la Violencia de Género, la Violencia Feminicida y el Femicidio* en tres regiones del Estado de Chiapas y su impacto en la seguridad ciudadana; por el cual se suscribió convenio entre PGJE y la UNICACH

Asimismo, señaló que el Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía, produce y transmite los programas de radio con perspectiva de género “En Voz Alta” y “fuera Máscaras” que tratan temas como los derechos de la mujer, el feminicidio, la violencia contra las mujeres y la trata de mujeres. También indicó que se producen los programas de televisión denominados “La voz de nuestras raíces”, “Sexo en serio”, “Salud al día”, “Nuestra mañana” y “Zona G”, en los cuales se tratan temas de discriminación contra las mujeres indígenas; mujer y género; etapas de la sexualidad en la mujer; anticoncepción y salud sexual; muerte materna, salud y equidad de género; y roles sociales de las mujeres.

Del mismo modo, el estado informó que durante 2013 y 2016, se implementaron diversos programas de capacitación para las y los servidores públicos, en temas relacionados con los derechos humanos de las mujeres y la violencia contra ellas.

Por lo que se refiere al ámbito de procuración de justicia, se reportó que la Procuraduría General de Justicia del Estado cuenta con el *Protocolo para el tratamiento e identificación forense, Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Femicidio, el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Violación de Mujeres y Delitos Relacionados con Desapariciones de Mujeres y Protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas ausentes, extraviadas, no localizadas o en su caso desaparecidas*. Aunado a ello, se informó que se han establecido peritos traductores en las agencias del Ministerio Público de la Zona Indígena, Altos, Selva, Fronterizo-Sierra y Metropolitana.

Asimismo, la Procuraduría implementó el *Plan emergente para la prevención y atención de los feminicidios y de la violencia de género en el estado de Chiapas* y, de acuerdo a lo reportado por el gobierno del estado, la incidencia delictiva de denuncias de violencia en agravio de mujeres presentó una disminución del 8% en el periodo de enero a julio de 2014, con respecto al 2013, y se logró disminuir la incidencia delictiva en el delito de feminicidio en un 30%.

En cuanto al sistema de información de casos de violencia contra las mujeres, el estado reportó que cuenta con cuatro sistemas de datos: i) el Sistema Estadístico WEB, que recopila información del inicio y la actualización de las averiguaciones previas (correspondientes al sistema tradicional de justicia penal); ii) el Sistema Integral de Justicia Estatal, que integra los datos de los expedientes en el nuevo sistema penal acusatorio; iii) el Registro de Atenciones del Centro de Justicia para las Mujeres, que cuenta con registros administrativos de las atenciones brindadas a las mujeres violentadas en dicha instancia; y iv) el Registro Estatal de Atención a Víctimas, que contiene la información de las atenciones que brinda la Dirección de Atención a Víctimas y de Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia.

Por lo que se refiere a las órdenes de protección, reportó que en agosto de 2013, la Procuraduría General de Justicia del Estado implementó un sistema de información para la administración de los registros administrativos de las órdenes de protección que emite, el cual relaciona, entre otras cosas, la indagatoria, la víctima y la temporalidad de la medida de protección.

El estado indicó que durante el 2013 la Procuraduría General de Justicia otorgó 1,194 órdenes de protección y de enero a septiembre de 2014 se emitieron un total de 1,063. Asimismo, se informó

que el Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas emitió los acuerdos número PGJE/009/2013 y PGJE/010/2013, mediante los cuales, se creó la Unidad Especializada en Órdenes de Protección y se emitió el *Protocolo para la Emisión de las Órdenes de Protección de Emergencia Contempladas en la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas, de parte de los Fiscales del Ministerio Público y para la Intervención de la Policía Especializada en Asuntos Relacionados con Violencia de Género*, respectivamente. Asimismo, se señaló que los Ayuntamientos designarán mayor presupuesto para la atención a la Violencia de Género, rescatar espacios públicos, reforzar patrullajes, alumbrado público, fortalecer las agrupaciones de las policías municipales para mejorar su desempeño respecto de la atención y el seguimiento a las órdenes de protección.

Igualmente, se informó sobre la instalación de una Mesa para Atención y Seguimiento a los casos de violencia de género en el Estado<sup>5</sup> en coordinación con Organizaciones de la Sociedad Civil, y la creación del equipo multidisciplinario para atender a víctimas de violencia de género que cuenta con psicólogos, trabajadoras sociales, fiscales del Ministerio Público y personal médico en los municipios de Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Comitán.

Del mismo modo, se informó que desde agosto de 2011, el Tribunal Superior de Justicia del Estado cuenta con una base de datos en la que se registran los informes que de manera mensual reportan los órganos jurisdiccionales a la Dirección de Estadística. En este sentido, reportó que desde la promulgación de la Ley local de acceso hasta el momento, se tiene registrado un total de 1,510 medidas otorgadas por el Poder Judicial del estado: 140 órdenes de emergencia, 69 preventivas, 200 de naturaleza civil, 261 con base en el Código Penal y 840 con base en el Código Civil. Específicamente respecto al 2013, informó que de enero a octubre se registraron 30 medidas otorgadas y por lo que se refiere hasta septiembre de 2014, se tenían registradas 33 medidas dictadas.

Además, se informó sobre la actualización que se lleva a cabo en la base de datos única de la PGJE, conforme a los requerimientos del Banco Nacional y Estatal de Datos de Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

Por otra parte, de conformidad a la información proporcionada por el gobierno del estado, entre las acciones que impulsa la SEDEM a fin de prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, destacan las siguientes:

Se indicó que en 2014 se trabajó en la creación de la *Red de Promotoras Comunitarias de los Derechos Humanos de las Mujeres*, cuyo objetivo es difundir los derechos de las mujeres, así como identificar las prácticas y conductas violentas por razón de género. Se prevé que este proyecto impacte a 15 regiones del estado. En este sentido, el estado informó que se ha dado inicio a la selección y capacitación de las 150 voluntarias (líderesas comunitarias) que serán parte de la red.

Se reportó que en 2014 se puso en marcha el programa *Bienestar de Corazón a Corazón*, cuyo objetivo primordial es ayudar de manera directa al desarrollo integral de las familias en las que la madre es el sostén del hogar.

En cuanto a los programas para impulsar y fortalecer las capacidades productivas de las mujeres, el informe del estado señaló que a través del programa *Una Semilla para Crecer* se otorgan esquemas de financiamiento a las mujeres y, mediante el proyecto *Alternativas de Economía Social Local Sustentable para Mujeres*, se gestionan apoyos para vivienda rural y se han puesto en marcha el

---

<sup>5</sup> Mesa para Atención y Seguimiento en coordinación con Organizaciones de la Sociedad Civil se llevó a cabo mediante un Acuerdo del PGJE.

programa de empleo temporal, las estancias infantiles para apoyar a mujeres trabajadoras, el programa para el mejoramiento de la producción y productividad indígena, el programa integral de desarrollo rural y el programa de apoyo para la productividad de la mujer emprendedora.

Además, informó que se creó el *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Chiapas 2016–2018*, el cual se divide en los siguientes objetivos: i) fomentar la armonización de los contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres; ii) garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas; iii) garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia. Crear servicios de atención integral y promover su acceso; iv) asegurar el acceso a la justicia para las mujeres mediante la investigación, reparación del daño y la sanción, y v) fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Adicionalmente, se reportó que durante 2014 se crearon ocho nuevos Centros para el Desarrollo de las Mujeres con Perspectiva de Género. Dichos centros brindan atención jurídica, psicológica y de trabajo social y tienen como objetivo fomentar y gestionar la protección y asistencia de las mujeres en situación de violencia, así como acortar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres. Se señaló que actualmente se cuenta con 15 centros en el estado, los cuales están orientados a contribuir en la institucionalización de la perspectiva de género en 15 municipios registrados en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Durante el 2014, se proporcionaron 5,466 atenciones jurídicas, psicológicas y de trabajo social con perspectiva de género a 5,466 mujeres. Para 2015, se proporcionaron 6,033 atenciones jurídicas, psicológicas y de trabajo social con perspectiva de género a 5,654 mujeres y 379 hombres. Además, se otorgaron 960 pláticas sobre los derechos de las mujeres a 8,729 mujeres y 2,682 hombres. De igual forma, se impartieron 15 talleres para establecer acciones para la prevención, sanción y erradicación de la violencia en beneficio de 254 mujeres.

Igualmente, en el 2015 la Secretaria para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres realizó la Propuesta de modificación de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas. La cual fue aprobada por el Honorable Congreso del Estado y publicada en el Periódico oficial No. 236 de fecha 11 de Mayo de 2016.

De igual modo, el informe del estado señala que se cuenta con once Procuradurías Municipales de las Mujeres en Situación de Violencia, las cuales brindan de forma gratuita asesoría jurídica y atención psicológica.

Finalmente, informó que actualmente se desarrolla el proyecto denominado “Ciudad Mujer Chiapas”, que estará ubicado en el Centro Comunitario “La Albarrada”, en San Cristóbal de las Casas. En dicho espacio, según lo señalado en el informe, se concentrarán 19 instituciones del estado que prestarán diferentes servicios especializados para las mujeres.

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

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

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

A tales efectos, en este capítulo se hace una exposición general de los datos estadísticos obtenidos de fuentes oficiales, aunado al análisis del parámetro jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres. Lo anterior, con la finalidad de estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el estado de Chiapas, que podría conllevar la impunidad social y del estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 21 de la Ley General de Acceso y 37 de su Reglamento.

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas, sociales y culturales que se presentan en esa entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de investigación y por el doctor Carlos Javier Echarri Cánovas, quien fue consultado en su calidad de experto por el grupo: 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres; 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; 3) Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia del SINAIS; 4) Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Mortalidad materna; 8) Estadísticas judiciales en materia penal y, 9) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

\* \* \*

El estado de Chiapas se localiza en la zona sureste del país y colinda con Guatemala. Dicha región se encuentra contextualizada dentro un ambiente social y económico adverso, en donde los niveles de violencia se agudizan por la pobreza en la que vive gran parte de la población, así como por su ubicación geográfica como frontera del sur del país. Esta situación afecta particularmente a los sectores vulnerables de la población como las personas indígenas, migrantes, mujeres, niñas y niños<sup>6</sup>.

Chiapas es uno de los estados que cuenta con mayor biodiversidad del país. Se divide en 122 municipios y cuenta con 15 regiones socioeconómicas: Metropolitana, Valles Zoque, Mezcalapa, De los Llanos, Altos Tzotzil Tzeltal, Frialesca, De los Bosques, Norte, Istmo Costa, Sononusco, Sierra Mariscal, Selva Lacandona, Maya, Tulijá Tzeltal Chol y Meseta Comitéca Tojolabal<sup>7</sup>.

El estado tiene una población de 5 millones 186 mil 572 habitantes, de los cuales 2 millones 543 mil 646 son mujeres<sup>8</sup>. Esta entidad se caracteriza por contar con una significativa población indígena. En este sentido, el 27% del total de la población son personas indígenas (1 millón 441 mil 499 personas)<sup>9</sup> de las cuales 670 mil 239 son mujeres quienes representan el 13% de la población estatal y el 51% de sus comunidades. Cabe señalar que más de la mitad de la población indígena vive en la zona rural.

---

<sup>6</sup> *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres. Presentación y Síntesis de Resultados*, Conavim, Secretaría de Gobernación, CRIM-UNAM, México, 2012, p. 62.

<sup>7</sup> Decreto número 210, publicado en el Periódico Oficial número 299, 11 de mayo de 2011, disponible en [http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/2011/05/Periodico\\_Oficial\\_299-11052011.pdf](http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/2011/05/Periodico_Oficial_299-11052011.pdf)

<sup>8</sup> INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>9</sup> *Ídem*. Cabe señalar que INEGI hace referencia a personas mayores de cinco años que hablan alguna lengua indígena.

La mayoría de la población en Chiapas vive en una situación de pobreza. Hasta el año 2012, el porcentaje de pobreza extrema<sup>10</sup> de la población en Chiapas era del 32.2%, lo que equivale a 1 millón 629 mil 197 personas que viven en esta condición. Asimismo, el 42.5% de la población vive en situación de pobreza<sup>11</sup>, esto es, 3 millones 782 mil habitantes<sup>12</sup>. En otras palabras, el 74.7% de la población en el estado de Chiapas no cuenta con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades.

Cabe señalar que del total de las personas que viven en pobreza extrema, las mujeres indígenas representan el 30.43%. Adicionalmente, es importante resaltar que del total de mujeres indígenas en el estado de Chiapas, el 73.99% vive en pobreza extrema.

A nivel nacional 7 de cada 100 habitantes mayores de 15 años son analfabetas, mientras que en Chiapas se presenta más del doble de ese porcentaje con un 17.8% del total de su población<sup>13</sup>.

La falta de educación de las mujeres también es un factor preocupante. La condición de analfabetismo de las mujeres es superior a la de hombres en todas las edades. De este modo, una de cada cinco mujeres mayores de 15 años en Chiapas no saben leer ni escribir y de aquellas mujeres que sí tuvieron acceso a la educación cuatro de cada diez no pudieron terminar la secundaria<sup>14</sup>.

Asimismo, seis de cada diez personas de 15 años o más se encuentran en rezago educativo en el estado de Chiapas. Esta condición se presenta en 77.8% de las mujeres de esa edad que viven en localidades menores de 2 mil 500 habitantes. Los datos anteriores evidencian una clara posición de desventaja y desigualdad social de las mujeres en la entidad.

Los índices regionales y municipales de analfabetismo indican que la región Altos tiene la mayor tasa de analfabetismo, con 36.3%. En este sentido, nueve municipios de los Altos, todos con población mayoritariamente indígena, registran índices de analfabetismo superiores al 50%: Santiago El Pinar (68.5%); Mitontic (61.9%); Sitalá (60.3%); Aldama (58.2%); Chamula (58.2%); Zinacantán (54.4%); San Juan Cancuc (52.4%); Pantelho (52.2%) y Chachihuitán (50.8%)<sup>15</sup>. De igual forma, entre los hablantes de lengua indígena es más amplia la brecha que separa a hombres y mujeres en el acceso a la educación, pues la proporción de mujeres analfabetas es un 80.6% mayor que la de los hombres<sup>16</sup>.

Por otra parte, en relación al empleo en la entidad, de acuerdo con datos del segundo trimestre de 2012 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en Chiapas, el 34.9% de las mujeres de 14 años y más forman parte de la población económicamente activa. De éstas, el 96.5% combinan sus

---

<sup>10</sup> Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria. Cfr. Consejo Nacional de Evaluación (en adelante, CONEVAL), disponible en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Chiapas/pobreza.aspx>.

<sup>11</sup> Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Cfr. *Ibidem*.

<sup>12</sup> Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (MCS-ENIGH 2012).

<sup>13</sup> INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

<sup>16</sup> *Ídem*.

actividades laborales o de estudio con quehaceres domésticos, situación que resulta contrastante con la de los varones, entre los cuales 66.6% se encuentran en esta situación.

De las mujeres ocupadas, 29.6% trabajan por cuenta propia, 2.4% son empleadoras y 21.9% no recibe remuneración por su trabajo. Cerca de dos de cada cuatro mujeres ocupadas (46.2%) son subordinadas y remuneradas. De éstas, el 61% no cuenta con acceso a servicios de salud; cerca de la mitad (47.6%) no cuenta con prestaciones y el 53.7% labora sin tener un contrato escrito.

Como se puede observar, las condiciones de pobreza, falta de educación, marginación y exclusión social afectan en mayor medida a la población indígena y, de manera particular, a las mujeres. Aunado a ello, en las comunidades indígenas los roles que juegan hombres y mujeres son un fenómeno socio-cultural ligado a prácticas de poder y a relaciones de dominación y de subordinación entre los géneros.

Dicha situación de desigualdad de las mujeres indígenas propicia la discriminación en su contra y facilita las condiciones que permiten que se produzca y se reproduzca la violencia en su contra. Así, por ejemplo, en ocasiones, cuando las mujeres indígenas deciden dejar su comunidad para buscar oportunidades laborales y mejorar sus condiciones de vida, son víctimas de agresiones por parte de sus familiares, amigos o su comunidad, por haber abandonado su rol tradicional dentro de la misma. De esta forma, *la tensión entre lo público y lo privado se exagera, dibujando los límites entre la violencia familiar, institucional y comunitaria*<sup>17</sup>.

Por otra parte, como consecuencia de su posición geográfica, el estado de Chiapas<sup>18</sup> es un punto de paso para migrantes o transmigrantes centroamericanos<sup>19</sup>, caribeños, sudamericanos y extracontinentales que se dirigen hacia Estados Unidos o Canadá. Si bien en la mayoría de los casos, México representa un país de tránsito para las personas migrantes, en algunos casos, representa un país de destino, en especial para las personas provenientes de Centroamérica que buscan trabajo como jornaleros en las labores agrícolas o como trabajadoras domésticas en las ciudades de la frontera sur, principalmente en la región del Soconusco<sup>20</sup>.

Cabe señalar que, en ocasiones, las niñas, niños y adolescentes migrantes trabajan en condiciones de explotación en el sector agrícola, en actividades del comercio informal y en las labores domésticas en la región de Soconusco. En el caso particular de las mujeres migrantes, es común que sean objeto de amenazas, abusos y violaciones sexuales<sup>21</sup>. Del mismo modo, las mujeres migrantes son

---

<sup>17</sup> *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, p. 464.

<sup>18</sup> El río Suchiate es uno de los principales puntos de cruce a través de los cuales los migrantes en situación irregular ingresan a México.

<sup>19</sup> De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Migración, anualmente ingresan a México alrededor de 140 mil migrantes en situación irregular, que provienen, en su mayoría, de Centroamérica. Esta cifra no incluye los movimientos locales entre las riberas del río Suchiate, en Chiapas. La mayor parte de los migrantes en situación irregular que ingresan por la frontera sur de México proviene de Centroamérica, en particular de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Según los datos del Instituto Nacional de Migración, las personas migrantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua representaron para el periodo de 2005 a 2010 entre el 92 y el 95 % de las personas migrantes detenidas como consecuencia de la irregularidad de su situación migratoria. Cfr. Instituto Nacional de Migración, *Apuntes sobre Migración: Migración Centroamericana de Tránsito Irregular por México. Estimaciones y Características Generales*, México, julio de 2011, pp. 1 y 2.

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, párr. 59.

<sup>21</sup> Cfr. CIDH, *op. cit.*, párr. 234; Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la

particularmente objeto de explotación sexual por parte de organizaciones criminales. Dentro de los flujos migratorios que ingresan por la frontera sur de México en Chiapas, suelen encontrarse mujeres migrantes que ingresan al país bajo engaños o falsas promesas de trabajo o matrimonio para luego ser obligadas a prostituirse por falta de recursos económicos<sup>22</sup>.

A partir del análisis de la información anterior, el grupo de investigación concluye que la población de Chiapas enfrenta condiciones sociales y económicas adversas, enmarcadas en un contexto de diversidad cultural y migración complejo que coloca a las mujeres de esta entidad y a las que se encuentran en tránsito, en una situación de alta vulnerabilidad.

Por otro lado, como ya se mencionó, el grupo analizó diversas fuentes de información estadística oficial, con la finalidad de plasmar el contexto en el que se desarrolla el fenómeno de la violencia contra las mujeres en la entidad. Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada hasta la fecha, ya que las encuestas no se realizan año con año sino que se elaboran tomando en cuenta una serie de factores políticos, sociales y económicos, entre otros, que permiten mostrar realmente si, entre una encuesta y la siguiente, existió un cambio o no y de qué magnitud. No obstante, el grupo de investigación considera que estos registros resultan de gran utilidad porque, a pesar de no contar con datos de este año, sí ubican adecuadamente, para la finalidad de este informe, la situación del estado.

El grupo considera los datos estadísticos analizados únicamente como indicadores de la situación de violencia. Sin embargo, está consciente que dicha información no proporciona *per se* conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno. La violencia contra las mujeres no puede reducirse a datos estadísticos o comparativos de cifras respecto a otras entidades. Para el grupo, la gravedad de la situación no puede medirse exclusivamente en relación al número de casos de violencia. En este sentido, el grupo entiende que un solo caso produce y reproduce graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

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

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

De acuerdo a la información pública del Banavim<sup>23</sup>, desde su creación, en el estado de Chiapas se han registrado 794 casos de violencia contra las mujeres, esto es, 0.97% del total nacional. Cabe señalar que no se tienen registradas órdenes de protección ni de servicios.

Al respecto, el grupo de investigación observa que de los datos disponibles en el Banavim, no es posible conocer cifras exactas acerca de los tipos y modalidades de violencia. Asimismo, el grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de las obligaciones de proporcionar los datos, por parte de las distintas instancias encargadas de la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo

---

resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002.

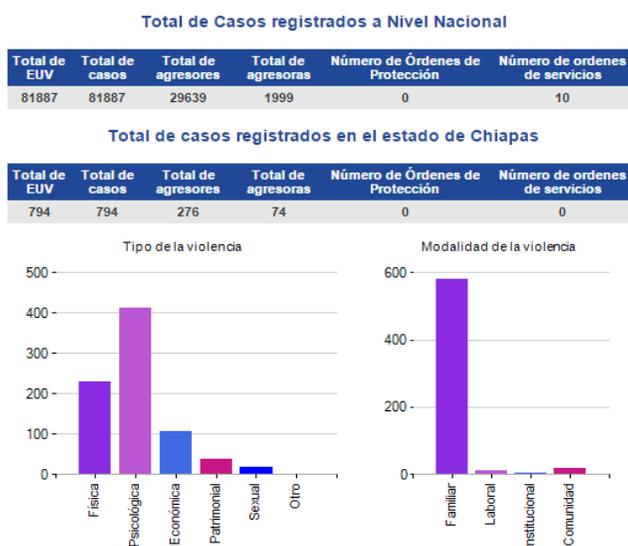
<sup>22</sup> Shelley, Louise, *Human Trafficking, A Global Perspective*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 279.

<sup>23</sup> Disponible en [https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx)

anterior, podría explicar el por qué no existe ninguna orden de protección o de servicios registrados. En este sentido, el grupo de investigación insta al gobierno del estado de Chiapas a realizar las acciones necesarias para dar cabal cumplimiento a su obligación de alimentar al Banavim.

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

**Gráfica 1. Información referente a Chiapas disponible en la página Banavim**



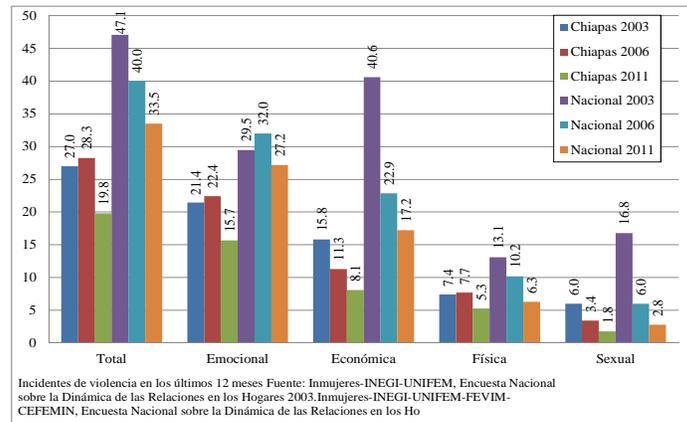
## 2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares y Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas

A partir del análisis de los resultados de las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (en adelante, ENDIREH) realizadas en 2003, 2006 y 2011, el grupo de investigación observó un incremento de los distintos tipos de violencia entre 2003 y 2006, así como una importante reducción en la prevalencia de todos los tipos de violencia conyugal para el año 2011. Llama la atención del grupo que los niveles de violencia registrados son inferiores al promedio nacional.

De esta forma, el tipo de violencia por parte de la pareja más frecuente es la emocional, que afectó a 21.4% de las chiapanecas casadas o unidas en 2003, a 22.4% en 2006 y 15.7% en 2011; seguida de la violencia económica, que perjudicó al 15.8% de las mujeres en 2003, 11.3% en 2006 y 8.1% en 2011. El grupo observa que en el caso de la violencia económica, existió una reducción constante a lo largo de los años.

Por lo que hace a la violencia física, se registró que este tipo de violencia afectó al 7.4% de las mujeres en 2003, al 7.7% en 2006 y al 5.3% en 2011. Finalmente, la violencia sexual se redujo a menos de la tercera parte entre 2003 y 2011, pasando de 6% a 1.8% de mujeres afectadas por este tipo de violencia.

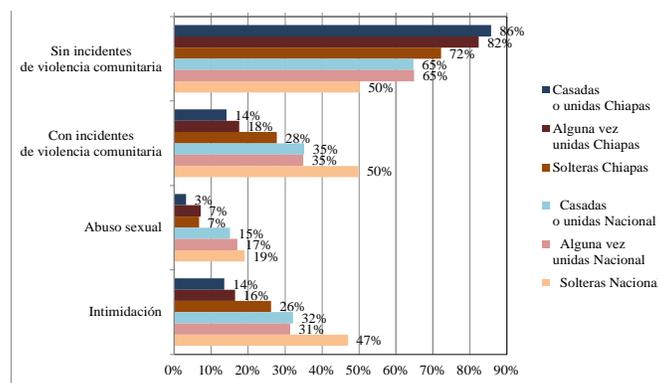
**Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más, casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, 2003, 2006 y 2011**



Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006 una de cada siete mujeres casadas o unidas había sido agredida en espacios comunitarios a lo largo de su vida, 17.6% de las mujeres alguna vez unidas y casi 28% de las mujeres solteras. Estas proporciones son inferiores a las registradas en el ámbito nacional, pues representan alrededor de la mitad de las prevalencias nacionales que son de 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente (Gráfica 3).

El grupo de investigación pudo observar que en los ámbitos comunitarios entre las mujeres casadas o unidas, la intimidación es cuatro veces más frecuente que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es 2.3 veces mayor, y entre las solteras 3.9 veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia. Cabe señalar que, según la información obtenida a partir de las ENDIREH, el abuso sexual es el doble de frecuente en las mujeres que no tienen pareja, respecto a las casadas o unidas, una diferencia más marcada que la que se observa en el ámbito nacional, aunque con niveles más bajos.

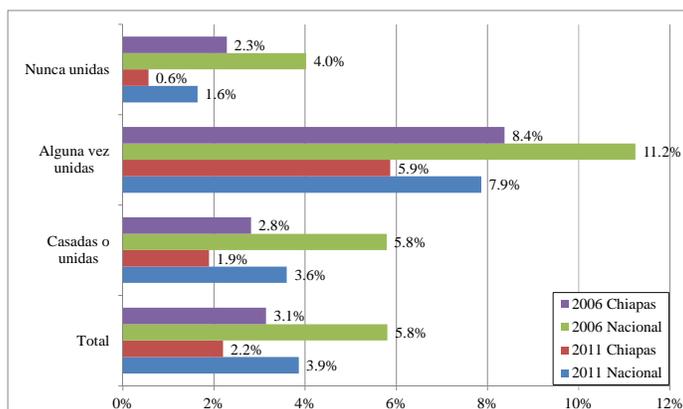
**Gráfica 3. Mujeres de 15 años y más, agredidas en espacios comunitarios por condición y tipo de violencia comunitaria según su estado conyugal, 2006**



Según las ENDIREH, entre 2006 y 2011 el porcentaje de mujeres chiapanecas de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida, por algún familiar u otra persona, se redujo de 3.1% a 2.2% (Gráfica 4). Si bien esta tendencia es similar a la nacional, donde esta prevalencia se reduce de 5.8% a 3.9%, este tipo de violencia es menos frecuente en esta entidad. Quienes más han

sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas, lo que podría explicarse por su mayor edad.

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



Por otra parte, en 2006 el 11.2% de las mujeres de Chiapas habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 18.6% en el caso de las mujeres alguna vez unidas. Estas cifras resultan inferiores al promedio nacional (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006**

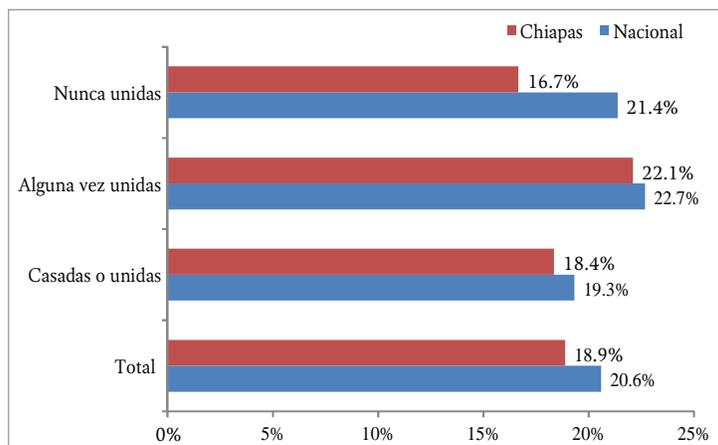
	Nacional	Chiapas
<b>Total</b>	<b>15.9%</b>	<b>11.2%</b>
Casadas o unidas	15.4%	10.7%
Alguna vez unidas	19.2%	18.6%
Solteras	15.9%	9.9%

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

Por lo que toca a la discriminación laboral, el 18.9% de las mujeres ocupadas de 15 años y más declararon haber sido discriminadas en su trabajo en los últimos 12 meses, porcentaje inferior al 20.6% registrado en el ámbito nacional.

Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres nunca unidas, respecto a las cuales la prevalencia de la discriminación laboral es de 16.7% en el estado en comparación con el 21.4% a nivel nacional. En cambio, las prevalencias estatal y nacional son muy similares para las mujeres alguna vez unidas, esto es, 22.1% y 22.7%, respectivamente (Gráfica 5).

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



Llama la atención del grupo de investigación que si bien las ENDIREH presentan menores prevalencias de violencia para el estado de Chiapas en comparación al promedio a nivel nacional, esta situación en el caso de las mujeres indígenas es diversa a los datos presentados en la Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas (en adelante, ENSADEMI 2008).

La ENSADEMI tiene como objetivo identificar las características e impacto que la violencia tiene en la salud de las mujeres en ocho regiones indígenas del país, así como explorar las principales barreras en la búsqueda y obtención de apoyo social e institucional. El Instituto Nacional de Salud Pública (en adelante, INSP) aplicó dicha encuesta a usuarias de los servicios de la Secretaría de Salud y del programa IMSS-Oportunidades, en localidades de menos de 2,500 habitantes ubicadas en regiones indígenas<sup>24</sup>. En esta encuesta, el 41.37% de las mujeres de los Altos de Chiapas declaró haber sufrido violencia por parte de su pareja actual, en contraste con el 25.55% del promedio de las ocho regiones estudiadas. Asimismo, el 42.22% de las mujeres indígenas de la Zona Altos reportó haber sido víctima de violencia durante su infancia y de éstas, el 6.67% indicó que fue víctima de violencia sexual.

A partir de estos datos, el grupo interinstitucional y multidisciplinario nota con preocupación que las mujeres indígenas en los Altos de Chiapas, son víctimas de violencia por parte de su pareja con mucha mayor frecuencia que en otras regiones del país.

Asimismo, el grupo nota una tendencia distinta entre los datos de ambos tipos de encuestas, toda vez que a diferencia de lo reflejado en los resultados de las ENDIREH, la ENSADEMI reporta altos índices de violencia de pareja contra las mujeres indígenas en Chiapas, en comparación a los reportados en el resto de las regiones indígenas encuestadas.

Esta situación obedece a varios factores. Por un lado, el número de mujeres indígenas encuestadas mediante la ENDIREH 2011 representa un muy pequeño porcentaje del universo total de mujeres entrevistadas. Es decir, del total de mujeres encuestadas a nivel nacional, únicamente el 3.2% eran mujeres indígenas, por lo que sus respuestas no lograron impactar de manera importante las cifras finales obtenidas.

<sup>24</sup> Dichas localidades fueron propuestas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte, el diseño conceptual y metodológico de la ENSADEMI, al ser una encuesta elaborada específicamente para mujeres indígenas, consideró la diversidad cultural de esta población. En este sentido, durante la aplicación de la ENSADEMI, las entrevistadoras observaron que conceptos como “violación”, “abuso sexual” o “insulto” requerían de tiempo y esfuerzo considerables para ser traducidos a lengua indígena y ser comprendidos por las mujeres entrevistadas. Esta situación, se observó sobre todo en los Altos de Chiapas. Desafortunadamente, en la ENDIREH 2011 no se contó con personas traductoras<sup>25</sup>, por lo que el grupo infiere que muchas mujeres indígenas que no hablan español no pudieron ser entrevistadas.

A partir de lo expuesto, y como se mencionó anteriormente, el grupo investigador concluye que las mujeres indígenas en el estado de Chiapas, particularmente en la región de los Altos, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad y son víctimas de violencia con mayor frecuencia que las mujeres no indígenas en el estado. Asimismo, el grupo observa que dicha situación se encuentra, en gran medida, invisibilizada tal como lo refleja la ausencia de datos oficiales sobre su situación.

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

Debido a que la ENDIREH no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud ha hecho disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del Sistema Nacional de Información en Salud SINAIIS de la Dirección General de Información en Salud DGIS de la Secretaría de Salud<sup>26</sup>.

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas en la *NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, NOM-046), que tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de casos de violencia<sup>27</sup>.

En este sentido, a partir del análisis de la información del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia*, el grupo pudo observar que de 2010 a 2013<sup>28</sup> la Secretaría de Salud<sup>29</sup> registró un total de 5,069 atenciones a mujeres por lesiones y violencia en Chiapas, cantidad que representa el 0.7% del total de atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 2). Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de mujeres, puesto que una misma persona puede haber sido atendida en más de una ocasión, además de que en el transcurso de una consulta por otro cualquier otro motivo, puede detectarse abandono o negligencia o bien violencia económica o patrimonial.

---

<sup>25</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección de Estadística, *Violencia de Pareja en Mujeres Indígenas en Tres Regiones de la República Mexicana 2011*, septiembre de 2013, p. 15, disponible en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101220.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101220.pdf).

<sup>26</sup> Disponible en: <http://sinais.salud.gob.mx/>

<sup>27</sup> Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>

<sup>28</sup> Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

<sup>29</sup> Se hace referencia de forma genérica a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

**Cuadro 2. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2009-2013**

	Año de la atención					Total
	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Total Nacional</b>	1,638	135,461	158,606	182,720	22,0943	699,368
<b>Chiapas</b>	14	1,113	1,570	1,809	563	5,069

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

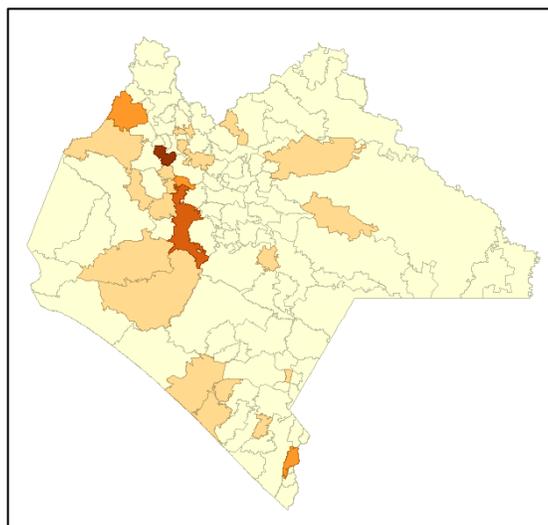
El grupo de investigación observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Comitán de Domínguez, con 1,926 atenciones que representan 38% del total estatal. En segundo lugar, se encuentra Tuxtla Gutiérrez con 429 atenciones (8.5% del total), seguida de San Cristóbal de las Casas con 380 (7.5%), Tila con 204 (4.02%), La Trinitaria con 158 (3.11%), Reforma con 122 (2.40%) y Villaflores con 108 (2.13%). Estos siete municipios concentran el 65.6% del total estatal de atenciones. (Mapa 1)

Cabe señalar que podría existir la posibilidad de que los municipios con mayor número de atenciones sean aquellos que cumplen adecuadamente con su obligación de registro de las atenciones brindadas.

En este sentido, llama la atención del grupo que algunos municipios representativos de la entidad como lo es Tapachula, registre únicamente dos atenciones brindadas de 2009 a 2013.

Esto es un fuerte indicativo de la falta de cumplimiento de la obligación de registrar adecuadamente las atenciones a mujeres víctimas de violencia.

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



Por otro lado, las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones son clasificadas en el SINAIS según la intencionalidad de la violencia, la cual es determinada por el médico tratante.

Esta información permitiría distinguir, en principio, a las víctimas de lesiones accidentales de las víctimas de lesiones por violencia intencional (que podría ser autoinflingida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las lesiones atendidas en Chiapas, el 59.6% del total de atenciones, es decir, 3,020, fueron clasificadas como *accidentales*, porcentaje que corresponde a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional, es decir 77.9% del total.

Sin embargo, el grupo de investigación nota con preocupación que, de acuerdo al parámetro de medición de esta encuesta, la proporción de casos correspondientes a *violencia familiar* registrados en esta entidad es del doble que la correspondiente al total nacional (32.9% y 16.7%, respectivamente).

Asimismo, la *violencia no familiar* también es superior en Chiapas, con 5.1% en contraste al 3.1% a nivel nacional. También la violencia auto infligida es mucho más frecuente en la entidad que en el conjunto del país (Cuadro 3).

En este sentido, es importante hacer notar que los datos reflejados por el SINAIS no corresponden a las tendencias mostradas por las ENDIREH en las que la prevalencia de los distintos tipos de violencia que sufren las mujeres por parte de su pareja en la entidad es menor al promedio nacional.

**Cuadro 3. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, 2010-2013**

	Intencionalidad del Evento													
	Accidental		Violencia Familiar		Violencia No Familiar		Auto Inflingido		Se Ignora		Trata de Personas		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
<b>Total nacional</b>	545,084	77.9%	116,865	16.7%	21,684	3.1%	6,319	0.9%	9,408	1.3%	8	0.0%	699,368	100.0%
<b>Chiapas</b>	3,020	59.6%	1,666	32.9%	256	5.1%	82	1.6%	45	.9%	0	.0%	5,069	100.0%

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

En función al número de atenciones brindadas por los municipios en el estado, el grupo observa que los diez con mayor número de atenciones son Comitán de Domínguez, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Tila, La Trinitaria, Reforma, Villaflores, Cintalapa, Frontera Comalapa y Palenque (Cuadro 4). Nueve de cada diez casos en San Cristóbal de las Casas se deben a violencia familiar y el 6.8% resultan de violencia no familiar. Asimismo, Tuxtla Gutiérrez presenta casi la mitad de atenciones por violencia familiar (48.7%), porcentaje muy cercano al de Palenque (48.3%).

Por su parte, resalta la elevada proporción de atenciones debidas a accidentes en Comitán de Domínguez, La Trinitaria, Reforma y Cintalapa.

Si bien en Chiapas se registra el 0.7% del total de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en todo el país, esta proporción se duplica en las atenciones debidas a violencia familiar y alcanza el 1.2% en las causadas por violencia no familiar y, el 1.3% en las auto inflingidas.

Esto implica que si no se consideran las atenciones a mujeres debidas a accidentes, el porcentaje de atenciones por violencia familiar, no familiar y lesiones autoinflingidas adquiere mayor representatividad en el conjunto nacional.

**Cuadro 4. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, en los diez municipios con mayor número de atenciones, 2010-2013**

Municipio donde ocurrió el Evento	Intencionalidad del Evento										Total	%
	Accidental	%	Violencia Familiar	%	Violencia No Familiar	%	Auto Infligido	%	Se ignora	%		
Total Chiapas	3020	59.6%	1666	32.9%	256	5.1%	82	1.6%	45	0.9%	5069	100.0%
Comitán de Domínguez	1492	77.5%	344	17.9%	57	3.0%	22	1.1%	11	0.6%	1926	100.0%
Tuxtla Gutiérrez	179	41.7%	209	48.7%	41	9.6%	0	0.0%	0	0.0%	429	100.0%
San Cristóbal de las Casas	8	2.1%	345	90.8%	26	6.8%	0	0.0%	1	0.3%	380	100.0%
Tila	122	59.8%	51	25.0%	22	10.8%	5	2.5%	4	2.0%	204	100.0%
La Trinitaria	127	80.4%	28	17.7%	1	0.6%	2	1.3%	0	0.0%	158	100.0%
Reforma	99	81.1%	15	12.3%	4	3.3%	2	1.6%	2	1.6%	122	100.0%
Villaflores	61	56.5%	22	20.4%	5	4.6%	16	14.8%	4	3.7%	108	100.0%
Cintalapa	76	77.6%	13	13.3%	8	8.2%	1	1.0%	0	0.0%	98	100.0%
Frontera Comalapa	66	69.5%	24	25.3%	0	0.0%	2	2.1%	3	3.2%	95	100.0%
Palenque	34	39.1%	42	48.3%	7	8.0%	2	2.3%	2	2.3%	87	100.0%

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

Es importante mencionar que para los casos de *violencia familiar* y de *violencia no familiar*, se registra también el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica, y económica/patrimonial). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia.

De esta manera, en las 1,666 atenciones brindadas en Chiapas a mujeres por violencia familiar, se registraron 2,333 tipos de violencia, es decir un promedio de 1.4 violencias por atención en el ámbito estatal (Cuadro 5). En cambio, para la violencia no familiar se registraron 311 tipos de violencia en 256 atenciones, es decir, 1.2 tipos de violencia por cada atención.

Respecto de los casos de violencia familiar atendidos de 2010 a 2013, el tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la violencia psicológica que representa el 51.52% del total de atenciones, seguido por la violencia física con un 31.93% y la sexual con un 10.03%. En menor medida, se registraron casos de abandono y/o negligencia (3.94%), así como de violencia económica/patrimonial (2.57%).

Llama la atención el gran incremento de atenciones relacionadas con violencia familiar que tuvo lugar entre 2011 y 2012, en particular, las correspondientes a violencia física y psicológica. Sin embargo, en 2013 se registró una disminución similar a la de los años anteriores.

Con relación a los casos de violencia no familiar, la violencia física es la más frecuente con el 53.37%, seguida por la sexual con el 29.90%, la psicológica con el 16.07% y, por último el abandono y/o negligencia con el 0.64%.

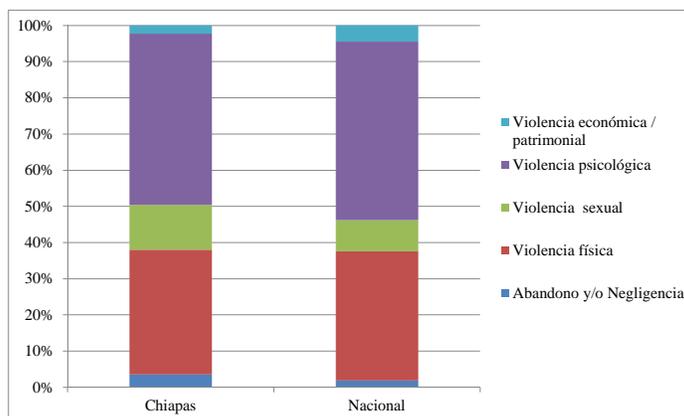
Asimismo, el grupo observa que del total de atenciones, tanto por violencia familiar como no familiar, la prevalencia de violencia sexual es mayor en el estado de Chiapas que en el promedio a nivel nacional, es decir, mientras que en la entidad federativa las atenciones por violencia sexual representan un 12.36%, a nivel nacional el porcentaje es de 8.67%.

**Cuadro 5. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013**

Intencionalidad del Evento	Chiapas					Total nacional				
	Año de ocurrencia				Total	Año de ocurrencia				Total
	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013	
<b>Violencia Familiar</b>	<b>348</b>	<b>490</b>	<b>1060</b>	<b>435</b>	<b>2333</b>	<b>20602</b>	<b>29296</b>	<b>42802</b>	<b>52481</b>	<b>145263</b>
Abandono y/o Negligencia	33	22	20	17	92	458	789	869	951	3067
Violencia física	133	166	315	131	745	7103	9125	11346	15800	43413
Violencia sexual	21	45	120	48	234	1706	2097	3289	3819	10913
Violencia psicológica	131	247	595	229	1202	10210	15866	25153	29154	80420
Violencia económica / patrimonial	30	10	10	10	60	1125	1419	2145	2757	7450
<b>Violencia No Familiar</b>	<b>64</b>	<b>86</b>	<b>97</b>	<b>64</b>	<b>311</b>	<b>3867</b>	<b>5091</b>	<b>5782</b>	<b>7195</b>	<b>21987</b>
Abandono y/o Negligencia	2	0	0	0	2	19	23	14	71	127
Violencia física	32	58	50	26	166	3083	3821	4120	5116	16179
Violencia sexual	21	21	27	24	93	443	798	1082	1254	3588
Violencia psicológica	9	7	20	14	50	304	418	536	713	1973
Violencia económica / patrimonial					0	18	31	30	41	120

Como ya se mencionó, la distribución de los tipos de violencia difiere poco entre el total nacional y el estado de Chiapas, salvo en el caso de la violencia sexual (Gráfica 6).

**Gráfica 6. Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013**



Por lo que toca al servicio que otorgó la atención, en la consulta externa se detecta mayor frecuencia de casos de violencia psicológica en el ámbito familiar (Cuadro 6). Por su parte, en el ámbito de violencia no familiar es más frecuente la violencia sexual, que representa el 46% en comparación con el 18% registrado a nivel nacional. La proporción de casos es similar cuando la atención es otorgada tanto por los servicios especializados, como en la hospitalización. Es decir, cuando se trata de violencia familiar estos servicios atienden con mayor frecuencia casos de violencia psicológica.

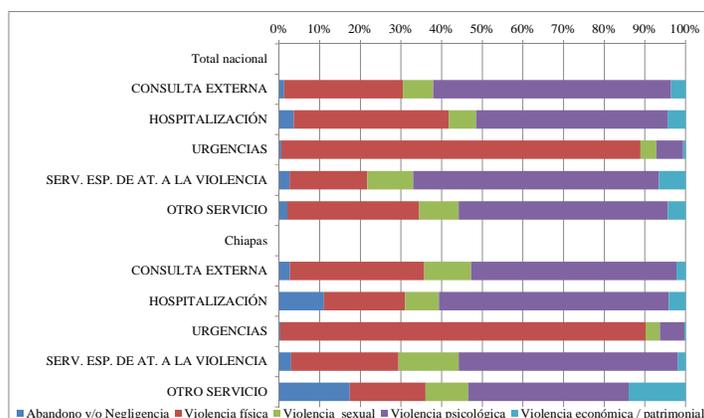
**Cuadro 6. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2013**

	Intencionalidad del Evento									
	Violencia Familiar					Violencia No Familiar				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Total nacional</b>										
Consulta Externa	534	10413	2612	24859	1536	20	2200	603	419	24
Hospitalización	260	2649	423	3783	360	39	480	128	85	6
Urgencias	146	13804	487	1765	136	16	12779	668	230	38
Serv. Espec. de Atención a la Violencia	2002	14498	6842	46666	5132	40	605	2088	1145	49
Otro Servicio	125	2049	549	3347	286	12	115	101	94	3
<b>Chiapas</b>										
Consulta Externa	11	136	38	222	10	1	11	13	3	0
Hospitalización	16	26	8	80	6	0	3	4	2	0
Urgencias	0	165	5	16	1	1	118	6	3	0
serv. Espec. de Atención a la Violencia	50	404	178	851	31	0	32	66	41	0
Otro Servicio	15	14	5	33	12	0	2	4	1	0

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

Por su parte, la violencia física es la más frecuente en los servicios de urgencias, tanto en el total nacional como en Chiapas (Gráfica 7).

**Gráfica 7. Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud por tipo de violencia, según servicio que otorgó la atención, 2010-2013**



Otro aspecto importante analizado por el grupo de investigación, es la repetición de los eventos. En Chiapas, la repetición de eventos se da en un 23.4% de los casos de abandono y/o negligencia, en un 22.7% de los casos de violencia física, en un 41.9% de los casos de violencia sexual, en un 56.1% de los casos de violencia psicológica y en un 53.8% de los casos de violencia económica/patrimonial (Cuadro 7).

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

**Cuadro 7. 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 de la atención	Servicio que otorgó la Atención	VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR				TOTAL				
		Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
2010	CONSULTA EXTERNA	0.0%	42.1%	33.3%	51.1%	0.0%	0.0%	33.3%	14.3%	50.0%	0.0%	41.5%	23.1%	51.0%	0.0%
	HOSPITALIZACIÓN	14.3%	33.3%	100.0%	50.0%	0.0%	.	0.0%	0.0%	0.0%	14.3%	28.6%	25.0%	42.9%	0.0%
	URGENCIAS	.	37.1%	.	66.7%	.	0.0%	8.0%	.	.	0.0%	25.0%	.	66.7%	.
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	66.7%	74.0%	78.6%	66.1%	81.8%	.	0.0%	30.0%	25.0%	66.7%	69.8%	58.3%	63.3%	81.8%
	OTRO SERVICIO	0.0%	25.0%	.	30.8%	20.0%	.	.	0.0%	0.0%	0.0%	25.0%	0.0%	28.6%	20.0%
2011	CONSULTA EXTERNA	0.0%	53.8%	70.6%	70.1%	100.0%	.	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	48.8%	63.2%	70.6%	100.0%
	HOSPITALIZACIÓN	.	83.3%	100.0%	62.5%	100.0%	.	.	.	.	.	83.3%	100.0%	62.5%	100.0%
	URGENCIAS	.	38.1%	.	66.7%	.	.	6.3%	0.0%	.	.	21.1%	0.0%	66.7%	.
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	22.2%	82.9%	88.9%	73.9%	75.0%	.	16.7%	18.8%	33.3%	22.2%	78.0%	62.8%	72.5%	75.0%
	OTRO SERVICIO	0.0%	33.3%	.	50.0%	0.0%	.	.	0.0%	.	0.0%	33.3%	0.0%	50.0%	0.0%
2012	CONSULTA EXTERNA	50.0%	50.0%	60.0%	65.3%	.	.	0.0%	0.0%	.	50.0%	46.2%	42.9%	65.3%	.
	HOSPITALIZACIÓN	.	50.0%	0.0%	50.0%	.	.	0.0%	.	.	.	42.9%	0.0%	50.0%	.
	URGENCIAS	.	36.8%	25.0%	57.1%	100.0%	.	5.7%	0.0%	0.0%	.	26.2%	20.0%	44.4%	100.0%
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	5.6%	42.9%	21.4%	35.7%	44.4%	.	18.2%	18.2%	27.8%	5.6%	41.6%	20.8%	35.4%	44.4%
	OTRO SERVICIO	.	50.0%	0.0%	57.1%	.	.	.	.	.	.	50.0%	0.0%	57.1%	.
2013	CONSULTA EXTERNA	.	69.6%	40.0%	72.7%	.	.	0.0%	.	.	.	66.7%	40.0%	72.7%	.
	HOSPITALIZACIÓN	44.4%	87.5%	100.0%	88.0%	100.0%	.	0.0%	0.0%	.	44.4%	77.8%	83.3%	88.0%	100.0%
	URGENCIAS	.	35.0%	100.0%	66.7%	.	.	0.0%	0.0%	0.0%	.	23.3%	20.0%	50.0%	.
	SERVICIO ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA	87.5%	92.0%	82.4%	93.3%	100.0%	.	50.0%	44.4%	53.8%	87.5%	86.2%	69.2%	89.8%	100.0%
	OTRO SERVICIO	.	60.0%	66.7%	88.9%	100.0%	.	100.0%	0.0%	.	.	71.4%	50.0%	88.9%	100.0%

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

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

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

En este sentido, la NOM-046 establece dos obligaciones claras y precisas a las y los prestadores de servicios de salud: la detección de la violencia y la notificación de estos casos al ministerio público. El grupo de investigación considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permitiría poner en marcha mecanismos dirigidos a la investigación y sanción de la violencia, así como, identificar los tipos de violencia y ámbitos en los que éstos tienen lugar en la entidad para diseñar acciones dirigidas a su prevención.

Al respecto, de la información disponible en la *Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres de 2009 a 2013 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 38.3% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional, mientras que en el estado de Chiapas se dio aviso en un 45.5%. Si bien el porcentaje de aviso al MP en estos casos supera al total nacional, el grupo toma nota de que dicho porcentaje ni siquiera llega a la mitad de los casos registrados. Del mismo modo, en relación a los casos de violencia no familiar atendidos por la Secretaría de Salud, los porcentajes correspondientes a nivel nacional son 51.69% y 56.3% en Chiapas, respectivamente (Cuadro 8).

Por otra parte, llama la atención del grupo de investigación que en el estado de Chiapas antes de 2013, el porcentaje de aviso al MP para los casos de lesiones autoinfligidas era mayor que en los demás casos (accidental, violencia familiar, violencia no familiar, trata de personas, sin clasificación), así como que se haya reducido el aviso al MP en este tipo de lesiones, reportándose el 100% de estas atenciones en 2009 y únicamente el 33.3% en 2013.

**Cuadro 8. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2009-2013**

Intencionalidad del Evento	Año de la atención					Total
	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Total Chiapas</b>	<b>21.4%</b>	<b>22.0%</b>	<b>19.7%</b>	<b>43.0%</b>	<b>54.7%</b>	<b>32.4%</b>
Accidental	15.4%	20.4%	18.6%	23.6%	41.4%	22.2%
Violencia Familiar	.	17.8%	14.5%	61.4%	60.8%	45.5%
Violencia No Familiar	.	49.1%	44.3%	61.7%	76.7%	56.3%
Auto Infligido	100.0%	60.0%	53.8%	75.0%	33.3%	63.4%
Se Desconoce	.	30.8%	28.6%	42.9%	72.7%	42.2%
Trata de Personas	.	.	.	.	0.0%	0.0%
<b>Total Nacional</b>	<b>14.0%</b>	<b>13.2%</b>	<b>12.7%</b>	<b>13.2%</b>	<b>16.8%</b>	<b>14.2%</b>
Accidental	10.9%	8.3%	6.8%	5.9%	6.6%	6.8%
Violencia Familiar	47.5%	36.1%	36.1%	36.9%	41.2%	38.3%
Violencia No Familiar	52.0%	50.8%	51.7%	50.2%	52.9%	51.6%
Auto Infligido	46.2%	34.5%	33.9%	34.2%	36.2%	34.8%
Se Desconoce	0.0%	20.9%	17.5%	15.5%	72.6%	46.0%
Trata de Personas	.	.	.	.	25.0%	25.0%

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

El grupo reconoce que los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar y no familiar han aumentado considerablemente de 2010 al 2013 y se ubican favorablemente respecto del total nacional en los dos últimos años. Sin perjuicio de lo anterior, no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres, que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

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

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta aún más preocupante para el grupo de investigación al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 9). Así, en las atenciones a las mujeres víctimas de violencia sexual, el aviso al MP es sensiblemente menor cuando se trata de eventos repetidos que cuando se registran por única vez. Es decir, en el primer supuesto sólo se ha dado aviso en el 44.1% de los casos, mientras que el aviso se da en 59.1% respecto de los actos de violencia que se registran una sola vez.

Lo mismo sucede en esta entidad con la repetición de eventos que tienen que ver con la violencia psicológica con un 43.8% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones y un 51.2% en casos únicos. Por su parte, en los casos de atenciones por violencia física se da aviso al MP en un 49.5% de los casos cuando hay repetición de agresiones y en un 50.7% respecto de los actos que se registran en una sola ocasión.

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

La situación anterior, resulta preocupante toda vez que la falta de aviso al MP de la repetición de los eventos de violencia psicológica, física y sexual de las mujeres en el estado de Chiapas, es una clara omisión por parte de las autoridades de salud de su deber de debida diligencia, así como de la obligación de prevenir la violación a los derechos humanos de las mujeres en la entidad, incluso en su expresión más grave como es el feminicidio.

**Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2013**

Año	Repetición del evento														
	No					Sí					Total				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial
Chiapas	26.4%	50.7%	59.1%	51.2%	30.0%	63.6%	49.5%	44.1%	43.8%	51.4%	35.1%	50.4%	52.8%	47.0%	41.5%
2009	.	100.0%	.	.	100.0%	.	.	.	.	.	.	100.0%	.	.	100.0%
2010	3.3%	47.2%	38.5%	17.8%	10.0%	20.0%	33.3%	31.6%	12.8%	25.0%	5.7%	44.7%	35.6%	15.2%	15.6%
2011	0.0%	40.3%	46.2%	14.9%	0.0%	0.0%	25.2%	10.0%	11.6%	25.0%	0.0%	36.8%	24.2%	12.5%	20.0%
2012	66.7%	56.2%	68.1%	64.8%	83.3%	100.0%	68.3%	61.1%	57.4%	80.0%	70.0%	58.5%	66.5%	61.9%	81.8%
2013	100.0%	60.6%	51.9%	47.1%	100.0%	100.0%	60.7%	64.6%	66.4%	90.0%	100.0%	60.6%	60.0%	63.7%	90.9%
Total nacional	32.9%	48.1%	61.3%	34.8%	33.7%	23.4%	43.8%	41.3%	32.8%	28.6%	26.0%	45.9%	49.1%	33.2%	29.3%
2009	.	47.4%	75.0%	21.4%	0.0%	.	71.4%	0.0%	40.0%	100.0%	.	53.8%	69.2%	33.3%	75.0%
2010	43.2%	48.7%	62.8%	28.8%	24.8%	31.2%	42.3%	40.8%	27.3%	22.5%	35.6%	45.7%	49.7%	27.6%	22.7%
2011	36.7%	47.1%	61.7%	31.1%	35.8%	22.2%	44.0%	43.7%	31.1%	33.1%	25.2%	45.7%	51.5%	31.1%	33.7%
2012	27.5%	46.1%	60.8%	31.0%	26.9%	19.6%	44.9%	39.3%	33.2%	26.7%	21.5%	45.5%	47.4%	32.8%	26.7%
2013	28.6%	50.1%	60.8%	41.4%	40.5%	24.8%	43.6%	42.1%	35.4%	30.5%	25.9%	46.4%	48.9%	36.6%	31.7%

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

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

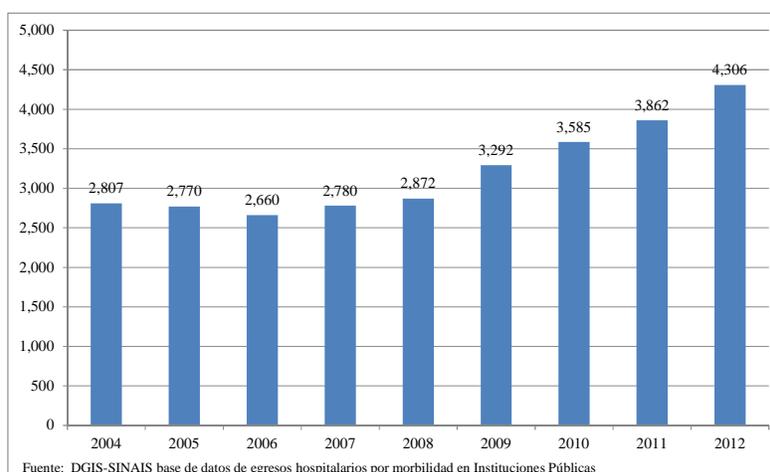
Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad, es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas<sup>30</sup>. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con la violencia.

Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar a un ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

La Gráfica 8 muestra una tendencia creciente en los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia en el periodo 2004-2012, que en términos absolutos pasa de poco menos de 3,000 casos a 4,306 en 2012.

Al respecto, el grupo de investigación observa con preocupación que del año 2006 al año 2012 ha habido un incremento constante en el número de mujeres atendidas por situaciones de violencia en el sector salud.

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



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

Una fuente que permite visualizar los homicidios de mujeres son las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* que producen conjuntamente el INEGI y la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud. Resulta necesario hacer este análisis porque, lamentablemente, no existe información estadística oficial disponible sobre homicidios de mujeres y feminicidios, lo que constituye una falta grave por parte del Estado en atención a esta problemática.

El Cuadro 10 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio de 1985 hasta diciembre de 2013<sup>31</sup>. Se trata de decesos con víctimas del sexo femenino por agresiones,

<sup>30</sup> Disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx>.

en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

**Cuadro 10. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Chiapas 1985-2013**

Año	Total nacional	Chiapas	% del total de DFMH	% del total de población de mujeres
1985	1,460	49	3.4%	3.8%
1986	1,407	49	3.5%	3.8%
1987	1,257	54	4.3%	3.9%
1988	1,385	24	1.7%	3.9%
1989	1,244	61	4.9%	3.9%
1990	1,254	28	2.2%	3.8%
1991	1,285	62	4.8%	3.8%
1992	1,378	55	4.0%	3.8%
1993	1,354	49	3.6%	3.9%
1994	1,468	70	4.8%	3.9%
1995	1,504	71	4.7%	3.9%
1996	1,469	66	4.5%	4.0%
1997	1,338	69	5.2%	4.0%
1998	1,533	103	6.7%	4.0%
1999	1,406	72	5.1%	4.1%
2000	1,296	52	4.0%	4.1%
2001	1,307	18	1.4%	4.1%
2002	1,275	80	6.3%	4.2%
2003	1,323	66	5.0%	4.2%
2004	1,214	24	2.0%	4.2%
2005	1,297	30	2.3%	4.2%
2006	1,296	80	6.2%	4.2%
2007	1,087	13	1.2%	4.2%
2008	1,448	33	2.3%	4.3%
2009	1,943	65	3.3%	4.3%
2010	2,452	17	0.7%	4.1%
2011	2,712	26	1.0%	4.1%
2012	2,752	65	2.4%	4.1%
2013	2,502	77	3.1%	4.2%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

Como se puede observar, entre 1985 y 2013 se han registrado en todo el país 44,646 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las que 1,528 (3.4%) corresponden al estado de Chiapas. Si nos referimos al periodo definido en la solicitud de declaratoria de AVGM, entre enero y octubre de 2013, ocurrieron 2, 502 defunciones con presunción de homicidio en el ámbito nacional y 77 en la entidad, es decir 3.6%.

Esto significa, que en el periodo considerado en la solicitud, el total de muertes de mujeres con presunción de homicidio aumentó en proporción al nivel nacional.

Si bien la participación del estado de Chiapas en la población de mujeres es ligeramente creciente, de acuerdo con las estimaciones de CONAPO, es importante hacer notar que durante el año 1998 se registró el mayor número de homicidios de mujeres en el estado, lo cual representó un 6.7% del total de homicidios de mujeres a nivel nacional.

<sup>31</sup> Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2014. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

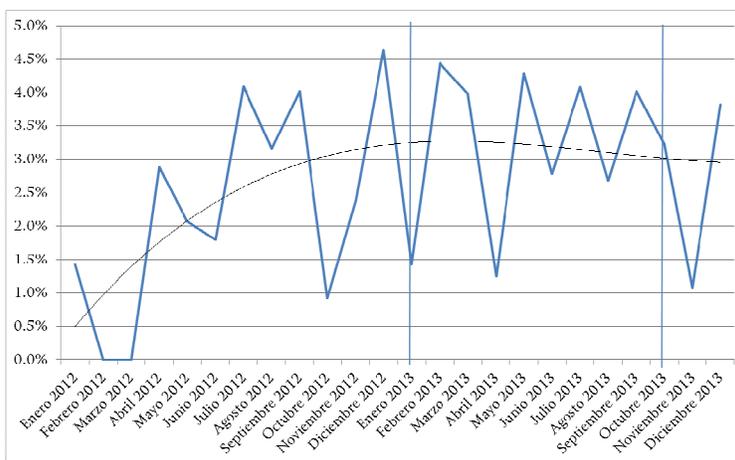
Dicho porcentaje se redujo de manera oscilante, hasta alcanzar el mínimo en el 2010, año en que representaba poco más de una décima parte del número de homicidios reportados en 1998 y que constituyó únicamente el 0.7% respecto del total nacional.

El grupo de investigación observa con preocupación que a partir de entonces ha habido un importante incremento de defunciones de mujeres con presunción de homicidio.

Asimismo, si nos referimos al periodo especificado en la solicitud de AVGM, en la Gráfica 9 se presenta el porcentaje del total nacional de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en Chiapas.

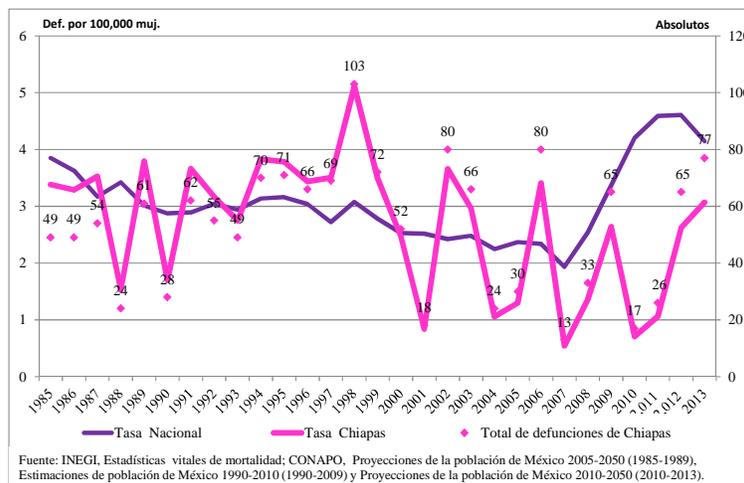
A pesar de las oscilaciones es posible ajustar una línea de tendencia generalmente ascendente.

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



El grupo nota que el estado de Chiapas se ha caracterizado por presentar tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio muy fluctuantes, lo que implica que existen grandes variaciones en su posición relativa con otros estados a lo largo de los años (Gráfica 10)

**Gráfica 10. Tasas de defunciones femeninas con presunción de homicidio, 1985-2013**



En la Gráfica 11 se presenta una comparación de las cifras de defunciones femeninas con presunción de homicidio provenientes de las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* con los datos aportados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas a la Comisión Especial para Femicidios, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

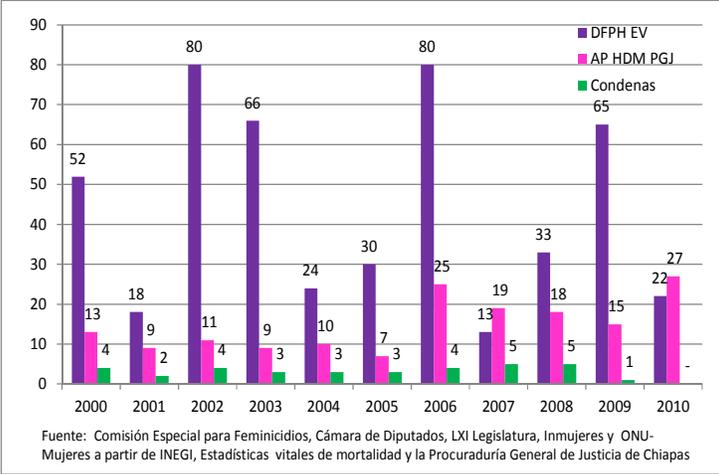
Desafortunadamente, no es posible hacer comparaciones previas o para el periodo más reciente por la falta de una base de datos públicamente accesible.

No obstante, a partir del análisis de ambas fuentes, el grupo apreció una fuerte discrepancia entre las cifras. Aun cuando dicha discrepancia puede naturalmente obedecer al hecho de que en algunos casos la Procuraduría General de Justicia del Estado considerara que las defunciones no constituían homicidios dolosos, el grupo observa que la diferencia de cifras es muy significativa.

Asimismo, el grupo observa con preocupación que de las averiguaciones previas iniciadas por homicidios dolosos de mujeres de 2000 a 2010, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en todos los años se reporta un número significativamente menor de sentencias condenatorias ya que no corresponde ni siquiera a la mitad del número de averiguaciones iniciadas.

A pesar de que el grupo comprende que una diversidad de factores pueden contribuir al número reducido de sentencias condenatorias, considera que las cifras analizadas reflejan un importante indicador, al menos en términos generales, de impunidad.

**Gráfica 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*, averiguaciones previas por homicidios dolosos de mujeres y condenas por homicidios dolosos de mujeres registradas por la Procuraduría General de Justicia**

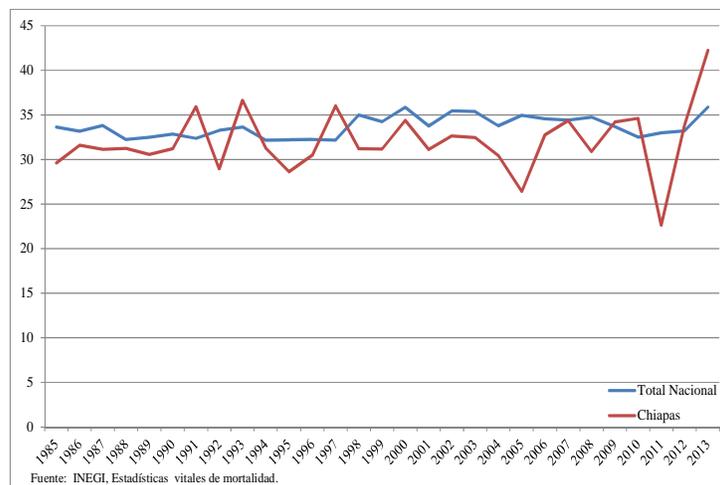


Por otra parte, en cuanto a la edad de las víctimas de este tipo de defunciones, la Gráfica 12 muestra un incremento reciente en la edad promedio en la que ocurren estas defunciones, la cual pasa de 22.6 años en 2011 a 33.8 en 2012 y 42.2 en 2013 en Chiapas, contra 33, 33.2 y 35.9, respectivamente, a nivel nacional. En Chiapas, al igual que a nivel nacional, se presenta una tendencia de reducción en la proporción de mujeres menores de edad cuyas muertes se presumen como homicidios.

El grupo observa que estos datos son coincidentes, en términos generales, con la información proporcionada tanto por la solicitante como por el gobierno del estado, que reflejan que en más de la mitad de los casos las víctimas fueron mujeres adultas, en edad productiva y reproductiva. En este

sentido, se insta al gobierno del estado a considerar este indicador en el diseño e implementación de sus políticas públicas de prevención y atención de la violencia.

**Gráfica 12. Edad promedio de las defunciones femeninas con presunción de homicidio, 1985-2013**

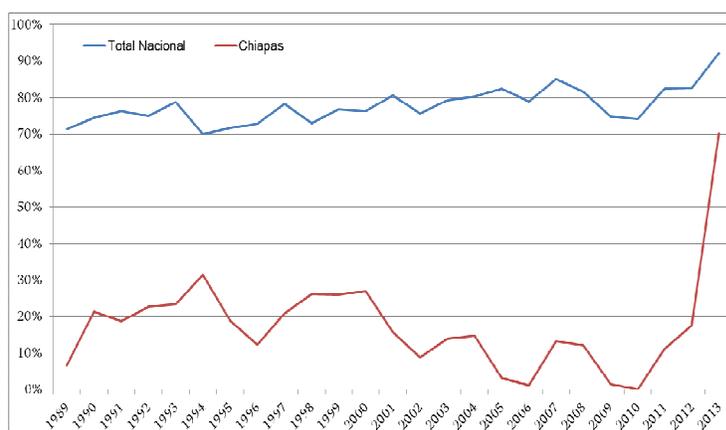


Por lo que respecta a la causa de muerte de las víctimas, no es posible contar con información suficiente debido a que la práctica de la necropsia en el estado de Chiapas es relativamente reciente. Ejemplo de ello es que en 2004 se realizó la necropsia únicamente a una de cada cinco mujeres con presunción de homicidio.

Asimismo, solamente se practicó en 1.3% de los casos en 2006 y en ninguno en 2010. Fue hasta el 2013 que hubo un aumento significativo en la práctica de la necropsia realizándose en el 70.1% de los casos (Gráfica 13).

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

**Gráfica 13. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que se realizó la necropsia, 1989-2013**

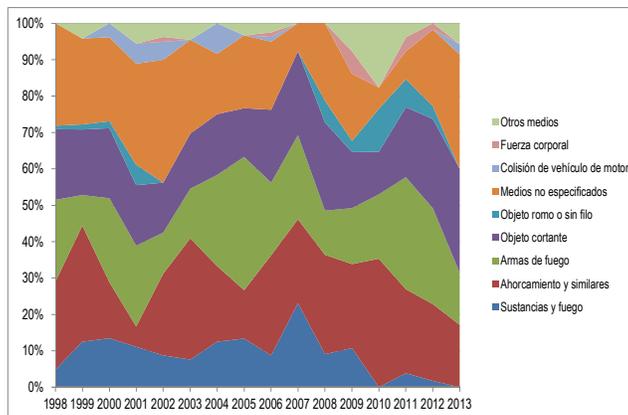


Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* muestran que en el estado de Chiapas un gran porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, tuvieron lugar en el hogar.

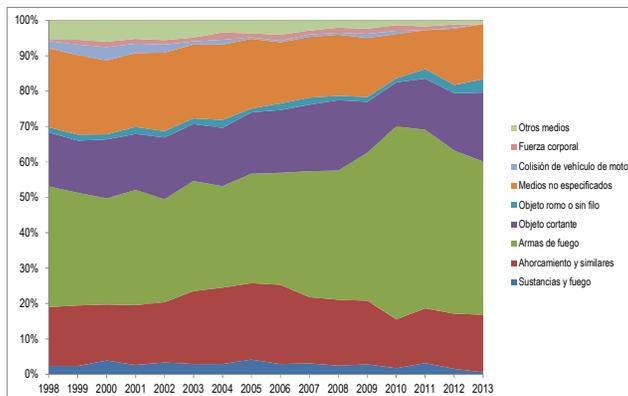
Si bien, como es la constante en el periodo analizado, existen fluctuaciones respecto del porcentaje de muertes que tuvieron lugar en el hogar, resalta que en el año 2011, 56% de los casos registrados ocurrieron en este ámbito. Aun cuando a partir de ese año y hasta 2013 el porcentaje disminuyó a un 44%, la cifra sigue siendo significativamente alta. Estos datos coinciden con el hecho de que durante el 2013 en los certificados de defunción se asoció la muerte con violencia familiar en el 38% de los casos de defunciones de mujeres con presunción de homicidio.

En cuanto a los medios utilizados para agredir a las víctimas (Gráfica 14), es posible apreciar que en Chiapas es menos frecuente el uso de armas de fuego que es el medio más usado a nivel nacional (Gráfica 15). En esta entidad, es más usual recurrir al ahorcamiento de las víctimas o al uso de objetos cortantes. Resalta que la proporción en la que no se especifican los medios de agresión es del doble en Chiapas que en el total nacional, lo cual evidencia la necesidad de mejorar la calidad de los datos.

**Gráfica 14. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres en Chiapas con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, 1998-2013**



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



## 7. Mortalidad materna

La mortalidad materna representa una manifestación de la desigualdad de oportunidades para el acceso a los servicios de salud por parte de las mujeres embarazadas. La mayoría de los casos de mortalidad materna en Chiapas ocurren por falta de atención obstétrica de emergencia. El factor común es la falta de acceso a servicios básicos y los largos recorridos por brechas y carreteras para llegar a las instalaciones de salud más cercanas, las cuales, en muchos casos, carecen de medicinas, equipamiento y personal médico capacitado<sup>32</sup>. Dicha situación vulnera el derecho a la salud, los derechos a la integridad personal, a la vida y a la vida digna de las mujeres chiapanecas.

Asimismo, en Chiapas la mortalidad materna se enmarca en un contexto económico, social y cultural adverso, que se manifiesta en: la carencia de recursos económicos y materiales; la desnutrición crónica de las mujeres embarazadas; el monolingüismo y el analfabetismo, entre otros factores. De igual forma, en ocasiones, los usos y costumbres de algunas comunidades indígenas pueden ser un obstáculo para que la mujer reciba la atención médica que necesita. En este sentido, algunas autoridades comunitarias o tradicionales impiden que la mujer embarazada reciba atención médica, o incluso es el cónyuge y los familiares de la mujer quienes se niegan a que sea atendida por la creencia de que una mujer no puede ser tocada por nadie que no sea su marido<sup>33</sup>.

Históricamente, el género y la etnia han sido factores determinantes para el acceso a los servicios de salud en condiciones desiguales. Ambos factores posicionan a las mujeres en una situación de desventaja para recibir una atención primaria o integral<sup>34</sup>.

Históricamente, Chiapas ha ocupado los primeros lugares a nivel nacional en mortalidad materna. De acuerdo con los datos del Observatorio de Mortalidad Materna<sup>35</sup>, en 2002 ésta tenía un valor de 77<sup>36</sup>, es decir, 1.4 veces el valor nacional. Después de un aumento de 14% para el 2003, se registraron descensos hasta 2008, año en el cual hubo un incremento de 19%. Posteriormente, al año siguiente se presentó una reducción hasta llegar a 61.5 muertes maternas por cada 100,000 nacimientos. En 2012, se observa un nuevo incremento de 14%, alcanzando un valor de 59.8, en contraste al 42.7 a nivel nacional (Gráfica 16).

---

<sup>32</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derecho a una vida libre de discriminación y violencia: Mujeres Indígenas en Chiapas, Guerrero y Oaxaca*, disponible en: [http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/derecho\\_vida\\_libre.pdf](http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/derecho_vida_libre.pdf).

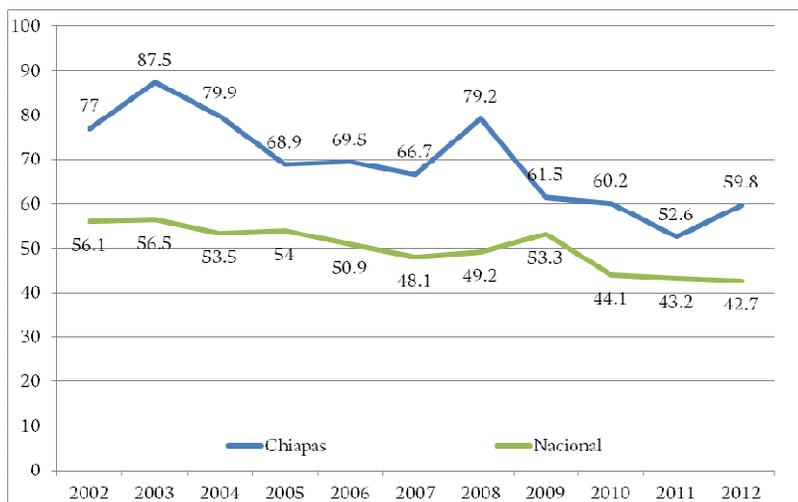
<sup>33</sup> Consejo Estatal de los Derechos Humanos, Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Equidad de Género, *Informe sobre la Situación de las Mujeres Rurales en Chiapas*, 2012, p. 61, disponible en [http://issuu.com/cedhchiapas/docs/comision\\_equidad\\_y\\_genero.-\\_informe\\_de\\_mujer\\_rural](http://issuu.com/cedhchiapas/docs/comision_equidad_y_genero.-_informe_de_mujer_rural).

<sup>34</sup> Freyermuth Enciso, Graciela, *Desiguales en la vida, desiguales para morir. La mortalidad materna en Chiapas: un análisis desde la inequidad*, Informe sobre Desarrollo Humano en Chiapas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Documentos de Trabajo 2010, Mayo 2010, p. 2.

<sup>35</sup> Disponible en [http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos\\_grandes/Indicadores\\_2012\\_octubre\\_29.pdf](http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos_grandes/Indicadores_2012_octubre_29.pdf).

<sup>36</sup> La razón de mortalidad materna se define como el número de defunciones de mujeres en un determinado año, por cada 100 mil nacidos vivos en ese mismo año. Se consideran únicamente las muertes de mujeres que ocurren mientras éstas se encuentran embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con, o agravada por, el embarazo o su atención (se excluyen las muertes accidentales o incidentales).

**Gráfica 16. Razón de Mortalidad Materna y comparación con el ámbito nacional, 2002-2012**



Entre las principales características de las defunciones maternas en Chiapas, entre 2009 y 2012, el grupo de investigación observó que una de cada ocho mujeres era menor de 19 años; el 39.6% eran indígenas; nueve de cada diez se dedicaban al hogar y el 23.6% no había ido nunca a la escuela.

Respecto al número de mujeres que contaban con seguridad social, es posible apreciar que en 2009, del total de mujeres que murieron, el 42.3% no tenía seguridad social. Dicho porcentaje fue disminuyendo hasta llegar al 13.2% en 2012. Por el contrario, el porcentaje de mujeres que estaban afiliadas al Seguro Popular fue en aumento del 23.9% en 2009 al 75% en 2012 (Cuadro 11).

A partir del análisis de estos datos, el grupo observa que la posibilidad de garantizar el derecho a la salud y a la vida de las mujeres embarazadas no necesariamente depende de que cuenten con algún tipo de seguridad social, lo que resulta un fuerte indicativo de que el problema podría recaer en la calidad de la atención médica que se brinda a las mujeres.

**Cuadro 11. Indicadores de mortalidad materna, 2009-2012**

Año de ocurrencia	2009	2010	2011	2012
<b>Muertes maternas</b>	<b>71</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>68</b>
<b>Razón de mortalidad materna*</b>	75.0	73.2	52.6	59.8
<b>Porcentaje de las defunciones maternas en que:</b>				
Era menor de 19 años	22.5	8.7	6.7	10.3
Vivía en unión libre o era casada	88.7	88.4	88.3	85.3
Era hablante de lengua indígena		24.6	50.0	44.1
Se dedicaba al hogar	88.7	88.4	93.3	86.8
No tenía escolaridad	31.0	24.6	18.3	20.6
Contaba con primaria incompleta o completa	40.9	47.8	45.0	38.2
No tenía seguridad social ni protección a la salud	42.3	39.1	25.0	13.2
Contaba con Seguro Popular	23.9	34.8	58.3	75.0
Murió en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud		59.4	66.7	70.6
Murió en una clínica u hospital de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social		8.7	8.3	10.3
Murió en su casa		23.2	16.7	8.8
Contó con asistencia médica	74.7	82.6	81.7	82.2
Tuvo certificado otorgado por un médico	85.9	95.7	88.3	97.1
Murió por causas obstétricas indirectas	22.5	15.9	20.0	27.9
Murió por enfermedades hipertensivas del embarazo		27.5	30.0	17.6
Murió por hemorragia del embarazo, parto y puerperio	33.8	33.3	33.3	26.5
Murió por aborto		5.8	6.7	
No tuvo control prenatal durante el embarazo			25.0	16.2
Inició el cuidado prenatal entre el primer y tercer meses del embarazo			33.3	33.8
Tuvo entre tres y cinco consultas prenatales			20.0	25.0
Recibió atención de un médico durante el parto			53.3	69.1
Fue atendida por una partera			23.3	16.2
Atendió el parto en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud			43.3	55.9
Atendió el parto en su casa			31.7	23.5

Fuente: Observatorio de Mortalidad Materna, con datos de INEGI, DGIS/SSA, Bases de datos de defunciones. \*2011 y 2012: Calculada con la actualización de nacidos vivos estimados de las proyecciones de población del CONAPO 2010-2050.

## 8. Estadísticas judiciales en materia penal

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

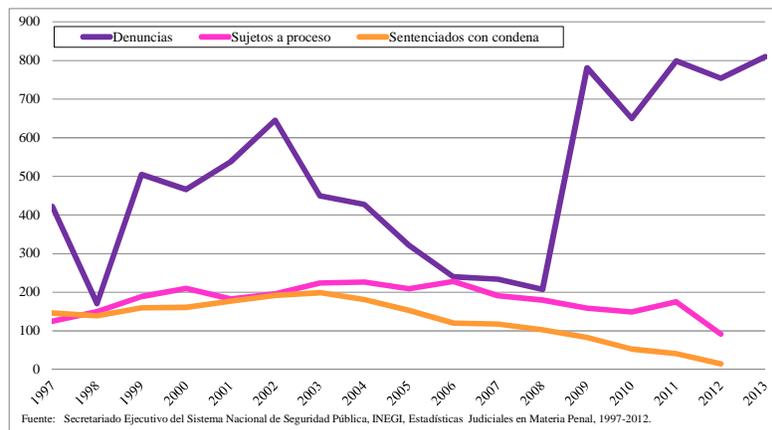
En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación<sup>37</sup>: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad

<sup>37</sup> A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

Pública (que tampoco separa esta información por sexo de la víctima); las personas sujetas a proceso y, las personas sentenciadas con sentencia condenatoria (Gráfica 18).

Si bien la primera serie alcanza un máximo de 799 casos en 2011, las personas sujetas a proceso sólo llegan a un máximo de 228 en 2006 y las condenas a un máximo de 199 tres años antes. En este sentido, a partir de esta información el grupo de investigación considera que podría existir un indicio de falta de efectividad en los procesos de procuración e impartición de justicia.

**Gráfica 18. Violaciones denunciadas ante el MP, personas sujetas a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violación, 1997-2012**



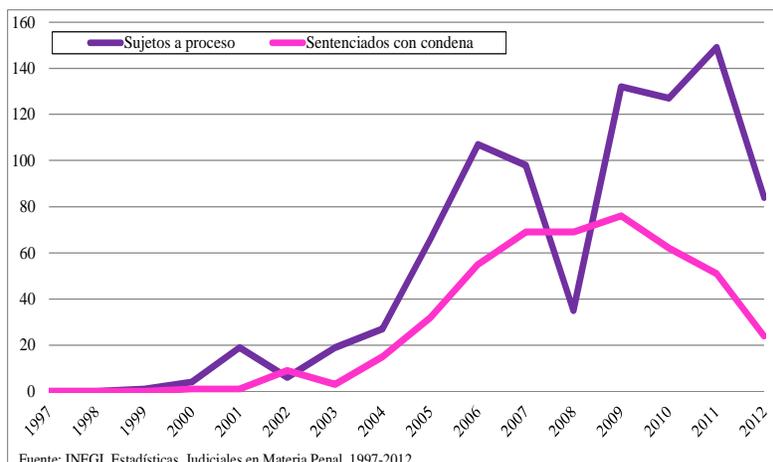
Respecto al delito de violencia familiar<sup>38</sup>, desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenas (Gráfica 19).

Llama la atención del grupo la dramática caída en las cifras de personas sujetas a proceso en 2008, así como el cambio de tendencia que se da en 2011, cuando el constante crecimiento de casos que se venía observando se reduce precipitadamente<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Previsto en el artículo 198 del Código Penal para el Estado de Chiapas.

<sup>39</sup> El cambio de tendencia es significativo aun cuando se considerara que podría existir una tardanza en la persecución de delitos y que en 2012, al cierre de esta fuente de datos, no hubiera personas procesadas y sentenciadas en relación a casos que siguieran en proceso de investigación.

**Gráfica 19. Sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012**



## 9. Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

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

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

En el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, el gobierno del estado de Chiapas reportó un total de 98 víctimas de homicidio, de las cuales ocho eran mujeres. Asimismo, registró 140 víctimas de violencia familiar, de las cuales diez fueron mujeres.

Del mismo modo, se reportaron 20 víctimas de abuso sexual, 32 de violación y 32 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual. Sin embargo, todas estas víctimas son del sexo masculino, situación que resulta extraña y que podría indicar una problemática respecto a la calidad de los datos. Algo similar sucedió con el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013*, en el que en Chiapas sólo se registraron 3,906 víctimas para todos los delitos, sin desagregarlas por sexo.

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

En el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012* el estado de Chiapas reportó 3,815 procesos abiertos por delitos cometidos en contra de mujeres, de los cuales 115 correspondían al delito de homicidio, 109 a abuso sexual, 235 a violación simple, 171 a violación equiparada, 108 a otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, y 238 a violencia familiar.

Por lo que respecta al *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2013*, en el estado de Chiapas se reportaron 4,765 procesos iniciados por delitos cometidos en contra de mujeres de los cuales, 112 correspondían al delito de homicidio, 163 a abuso sexual, 310 a violación simple, 190 a violación equiparada, 87 a otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual y, 431 a violencia familiar. El grupo observa que, de acuerdo a esta información, la violencia familiar representa el delito cometido en contra de las mujeres con mayor incidencia en la entidad.

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

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012*<sup>40</sup> tuvo como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia.

Según la información obtenida a partir de dicho censo, en Chiapas se reportaron 321 homicidios de mujeres, cuyos procesos de investigación dieron inicio en 2011. Llama la atención del grupo de investigación que esta cifra representa 12.3 veces las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en las *Estadísticas Vitales de Mortalidad*.

También se reportan 1,094 lesiones, 285 casos de abuso sexual, 713 de violación simple, así como 124 casos de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 1,308 casos de violencia familiar, 26 de corrupción de menores y 84 de trata de personas.

Por lo que respecta al *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2013*, la información de éste señala que en Chiapas se registraron 325 mujeres víctimas de homicidio, cuyos procesos de investigación dieron inicio en 2012. De nuevo, el grupo nota que se ofrece como información oficial una cifra cinco veces superior al número de certificados de defunción que registraron muertes de mujeres con presunción de homicidio.

También se reportaron 1,021 lesiones, 188 casos de abuso sexual, 710 de violación simple, 152 casos de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 1,218 casos de violencia familiar, 33 de corrupción de menores y 83 de trata de personas.

A partir de la información anterior, el grupo de investigación observa de nuevo que los casos de violencia familiar prevalecen respecto de otro tipo de delitos cometidos en contra de mujeres en la entidad. Ahora bien, respecto de la discrepancia en las cifras de fuentes oficiales, el grupo considera que debe existir un subregistro importante de casos de presuntos homicidios de mujeres por parte de las autoridades.

\*\*\*\*

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

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

El grupo observó que en algunos instrumentos de levantamiento de información no se consideró, de manera apropiada, a las comunidades indígenas de la entidad, lo cual propicia que la violencia que se ejerce en su contra sea invisibilizada. En este sentido, preocupa al grupo de investigación la situación particular de las mujeres en la región de los Altos, quienes de acuerdo a la información recabada, sufren niveles de violencia superiores al resto de las mujeres en la entidad.

---

<sup>40</sup> Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2012/default.aspx>.

El grupo nota que a excepción de la situación en la que se encuentran las mujeres indígenas, de manera general, las cifras de violencia contra las mujeres en Chiapas se encuentran por debajo de la media nacional. No obstante, se detectó que en ciertos ámbitos la prevalencia de violencia aumenta en relación al promedio nacional.

Así, por ejemplo, aunque el número total de atenciones por lesiones y violencia brindadas a las mujeres en Chiapas no es significativo en comparación al nivel nacional, la proporción de atenciones se duplica cuando, según la intencionalidad, se trata específicamente de violencia familiar, respecto a la cual esta entidad se posiciona por arriba de la media nacional.

Asimismo, el grupo observó que del total de atenciones, tanto por violencia familiar como no familiar, la prevalencia de violencia sexual es mayor en el estado de Chiapas que en el promedio a nivel nacional.

Del mismo modo, el grupo toma nota del importante número de casos de muerte materna en el estado de Chiapas, lo que podría conllevar, en algunos casos, violencia obstétrica.

Llama la atención del grupo de investigación que, a pesar de que el número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ha fluctuado de manera constante en la entidad, a partir de 2010 y hasta 2013 se han incrementado progresivamente este tipo de defunciones.

Asimismo, el grupo observa con preocupación que desde 2007 y hasta 2012 ha habido un incremento constante en el número de mujeres hospitalizadas por situaciones de violencia en instituciones públicas del sector salud.

\*\*\*\*

A partir del análisis de toda la información oficial presentada en este apartado, el grupo concluye que no existen cifras oficiales precisas, que permitan comprender en su totalidad el fenómeno de violencia que sufren las mujeres en el estado de Chiapas. Particularmente, el grupo observa que existe una discrepancia importante en las cifras de homicidios de mujeres en la entidad, que parecen indicar que el número de este tipo de delitos es mayor al registrado por algunas instancias oficiales.

Esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia en cuanto a la prevención, toda vez que no contar con cifras y estadísticas que reflejen la situación real de las mujeres, le impide adoptar las medidas de prevención, atención, sanción y reparación más adecuadas para garantizar los derechos humanos de las mujeres y, en especial, su derecho a una vida libre de violencia<sup>41</sup>.

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de investigación, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas

---

<sup>41</sup> Cabe hacer mención que la Recomendación General número 9 del Comité de la CEDAW considera que la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer 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 la mujer en su territorio. *Cfr. CEDAW, Recomendación General 9: Estadísticas Relativas a la Condición de la Mujer*, 8° período de sesiones, 1989. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano *adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos. 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, p. 4.

de las autoridades, derivadas tanto de la CPEUM como de los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades<sup>42</sup>.

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

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

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

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Esta obligación implica una restricción al ejercicio del poder estatal<sup>43</sup>. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios o la culpabilización de 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 que permita a las y los servidores públicos tratar a las mujeres con la debida diligencia y, sobre todo, como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos<sup>44</sup>.

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a las mujeres del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres<sup>45</sup>.

Respecto a esta obligación, la solicitante manifestó que las y los servidores públicos del estado de

---

<sup>42</sup> El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer, significa 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.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> *Ibidem*, párr. 236.

<sup>45</sup> 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.

Chiapas carecen de sensibilidad por lo que, con frecuencia, revictimizan a las mujeres que sufren violencia y, a su vez, inhiben la denuncia.

En el mismo sentido, la mayoría de las organizaciones entrevistadas refirió que las autoridades tienen prejuicios respecto de las mujeres víctimas de violencia y, en muchos casos, las culpabilizan por los hechos de violencia vividos o minimizan los mismos. Señalaron que es común que las autoridades convenzan a las mujeres de no denunciar los hechos de violencia cuando la persona agresora se trata de su cónyuge o su concubino y, en los casos en los que sí se toma la denuncia, la autoridad ministerial, con frecuencia, no brinda información sobre las investigaciones realizadas y alarga los procesos de tal forma que las víctimas se desgastan y dejan de dar seguimiento a sus casos.

Asimismo, durante las entrevistas realizadas a las autoridades, el grupo de investigación percibió que, en ocasiones, se culpa a las mujeres por no romper con el círculo de violencia y no dar continuidad a las denuncias que presentan. Al respecto, personal de las instancias de procuración de justicia señaló que es culpa de las mujeres que no puedan sancionar a los responsables.

De igual forma, personal de otras instancias indicó al grupo de investigación que algunas mujeres víctimas de violencia acuden a ellas después de no haber sido recibidas o haber sido agredidas verbalmente por el personal encargado de la procuración de justicia. Por su parte, algunas fiscalías indicaron que las instancias del DIF constantemente niegan el servicio a mujeres víctimas de violencia argumentando la imposibilidad de atenderlas por la excesiva carga de trabajo.

A través de las visitas *in situ* realizadas, el grupo de investigación pudo observar diversas actitudes que denotan violencia institucional hacia las mujeres. Así, por ejemplo, durante la visita *in situ* a un hospital se constató que, con frecuencia, los médicos no describen de manera detallada las lesiones de las mujeres que atienden con el fin de evitar ser citados a declarar en procesos relacionados con la situación de violencia en la que éstas viven. De igual forma, se observó que es común que las autoridades alienen y, en ocasiones, presionen a las mujeres víctimas de violencia a que concilien con sus agresores, actitud que no sólo pone en riesgo la integridad y la vida de las mujeres sino que es un impedimento para que ellas puedan acceder adecuadamente a la justicia.

A partir de las entrevistas realizadas, el grupo de investigación tuvo conocimiento de que las mujeres indígenas son particularmente discriminadas por parte de las autoridades cuando buscan acceder a los servicios de atención y procuración de justicia. En este sentido, se mencionaron casos en los que se negó el acceso a mujeres indígenas a instancias de gobierno por carecer de calzado o por falta de higiene.

En relación a la obligación de respeto, el informe del gobierno del estado de Chiapas reporta un número significativo de cursos de capacitación y talleres encaminados a la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación y la violencia contra las mujeres, dirigidos a autoridades encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia, así como de la procuración e impartición de justicia. También, se informó que se han establecido peritos traductores en las agencias del Ministerio Público de la Zona Indígena, Altos, Selva, Fronterizo- Sierra y Metropolitana.

En virtud de lo anterior, el estado informó sobre los talleres realizados en el marco del proyecto *Institucionalizar y Transversalizar la Perspectiva de Género*, así como del *Programa de Capacitación, Sensibilización, Formación y Profesionalización* dirigida al personal de la PGJE, en especial a policías, peritos, fiscales del Ministerio Público, mandos superiores, en materia de derechos humanos de las mujeres con enfoque multicultural e intercultural, en municipios de mayor índice delictivo como Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Comitán y San Cristóbal de las Casas.

De lo expuesto hasta ahora, el grupo de trabajo considera indispensable fortalecer los esfuerzos en materia de capacitación, debiendo generar mecanismos de evaluación de resultados y desempeño respecto a los cursos y talleres que se imparten, a fin de garantizar que éstos cumplan con su objetivo, así como focalizarlos de manera específica a las funciones particulares de atención a mujeres víctimas de violencia que realizan las y los servidores públicos en las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal.

Sin embargo, el grupo de investigación considera que estas capacitaciones no logran verse reflejadas del todo en el desempeño de las autoridades, las cuales, con frecuencia, reproducen los estereotipos que contribuyen a la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el estado de Chiapas. En este sentido, es necesario que el gobierno evalúe el contenido de los cursos, la forma en que éstos se imparten, el resultado de los mismos y si han estado dirigidos a las personas indicadas, con el fin de garantizar que los mismos cumplan con su verdadero objetivo.

El grupo de trabajo hace notar que la falta de cabal cumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres, en los términos hasta aquí apuntados, tiene serias consecuencias respecto de la obligación de garantizar otros derechos, y limita la posibilidad del estado de cumplir con sus deberes de procuración e impartición de justicia.

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

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres, el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos<sup>46</sup>.

Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres<sup>47</sup>. Requiere así, de la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren<sup>48</sup>. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares<sup>49</sup>.

Como consecuencia de esta obligación, el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, de investigar seriamente con los medios a su alcance las 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 reparación<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Corte IDH. *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafos 166 y 167.

<sup>48</sup>Corte IDH. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, cit.*, párr. 243.

<sup>49</sup> 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.17.

<sup>50</sup> 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.

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

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

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres y que aseguran que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas y consecuentemente, reparadas. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento<sup>51</sup>.

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la Convención Belém do Pará la cual establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, y asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan<sup>52</sup>.

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia<sup>53</sup>.

El grupo de investigación reconoce los importantes esfuerzos realizados por el estado de Chiapas en materia de prevención de la violencia contra las mujeres. En este sentido, el gobierno del estado reportó la instalación de los 122 Consejos Municipales para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a partir de los cuales se trabaja desde las comunidades, en todos los municipios, para prevenir y atender la violencia de género.

En relación con esta medida, la solicitante señaló que la creación de los Consejos Municipales se realizó sin una agenda ni contenido específico. No obstante, el estado informó que en 2013 se capacitaron a 79 consejos municipales, por parte de la SEDEM, y se elaboraron sus respectivos planes estratégicos. Asimismo, indicó que en 2014 se brindó a dichos consejos asesoría especializada para el seguimiento de su Plan Estratégico Municipal y se capacitaron a los 43 consejos restantes.

En virtud de lo anterior, el grupo de investigación insta al estado a elaborar los planes estratégicos pendientes de los consejos y a dar seguimiento puntual a la implementación de los mismos en todos los municipios a fin de garantizar que las acciones realizadas se dirijan efectivamente a la prevención de la violencia contra las mujeres en las comunidades. Es importante considerar que la capacitación por sí misma no es suficiente si no se cuenta con mecanismos que permitan conocer su impacto y ser evaluada.

---

<sup>51</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 175.

<sup>52</sup> Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase también ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

<sup>53</sup> 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. 258.

Por otro lado, el grupo de investigación valora las acciones realizadas por el estado en materia de reeducación de agresores a través del programa *Hombres No Violentos, Prevención y tratamiento a la Violencia Familiar*, implementado en 15 centros penitenciarios durante el 2013; el *Programa de Medidas de Atención y Rehabilitación para los Agresores de Violencia de Género en los Centros Penitenciarios*, que se puso en marcha en 2014, y el *Programa de Reeducación para Víctimas y Agresores de Violencia de Pareja* implementado durante 2014 en Tapachula y Tuxtla Gutiérrez. Al respecto, el grupo considera de vital importancia que existan estrategias de prevención dirigidas a las personas agresoras en todos los ámbitos. En este sentido, insta al estado a que continúe implementando este tipo de acciones, las extienda al resto de los municipios, y considere todos los ámbitos de violencia previstos por la Ley General de Acceso.

Adicionalmente, entre las acciones que impulsa la SEDEM a fin de prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, el grupo de investigación valora la creación de la *Red de Promotoras Comunitarias de los Derechos Humanos de las Mujeres*, cuyo objetivo es difundir los derechos de las mujeres, así como identificar las prácticas y conductas violentas por razón de género. El estado informó que se prevé que este proyecto impacte a 15 regiones y que actualmente se ha dado inicio a la selección y capacitación de las 150 líderes comunitarias que serán parte de la red.

De igual forma, el estado informó que actualmente se desarrolla el proyecto denominado *Ciudad Mujer Chiapas* en San Cristóbal de las Casas, que concentrará 19 instituciones que brindarán diferentes servicios especializados para las mujeres. Al respecto, el grupo trabajo respalda esta iniciativa e invita al estado a seguir realizando las acciones necesarias para la consumación de este proyecto.

Asimismo, se reconoce la creación de ocho nuevos Centros para el Desarrollo de las Mujeres con Perspectiva de Género durante el 2014. Dichos centros, que actualmente suman 15, brindan atención jurídica, psicológica y de trabajo social. Tienen como objetivo fomentar y gestionar la protección y asistencia de las mujeres en situación de violencia, así como acortar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

El gobierno del estado informó sobre la existencia de distintas instancias donde se atiende a las mujeres víctimas de violencia, entre ellas destacan: trece unidades de atención a la violencia en contra de las mujeres y la familia las cuales se encuentran ubicadas en las oficinas generales de las Fiscalías de Distrito, destacadas en Chiapa de Corzo, Villaflores, San Cristóbal de las Casas (dos Unidades), Yajalón, Comitán, Tonalá, Cintapalapa, Tapachula, Ocosingo, Pichucalco, Palenque y Tuxtla Gutiérrez.

De igual modo, el grupo toma nota de la existencia de las doce Procuradurías Municipales de las Mujeres en Situación de Violencia, las cuales brindan de forma gratuita asesoría jurídica y atención psicológica, e imparten acciones dirigidas a la prevención como talleres y pláticas informativas.

Igualmente, se indicó sobre la suscripción del convenio para realizar acciones de prevención en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), Universidad Intercultural de Chiapas (UNICH) y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), con el fin de elaborar un Diagnóstico sobre Violencia Comunitaria, Violencia Familiar, Violencia en el Noviazgo y Pareja, y Violencia en las instituciones educativas.

Aunado a lo anterior, el gobierno del estado informó que se han llevado a cabo actualizaciones a la base de datos única de la PGJE, conforme a los requerimientos del Banco Nacional y Estatal de Datos de Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

Finalmente, el grupo de investigación valora las acciones de prevención realizadas al interior de las escuelas primarias y secundarias mediante la impartición de talleres en temas como equidad de género, prevención de la violencia escolar, violencia en el noviazgo y violencia intrafamiliar, así como las medidas implementadas por la Secretaría de Salud a través del *Programa de Violencia Familiar* para prevenir la violencia en el noviazgo, e informar a las y los jóvenes sobre la importancia de la prevenir factores de riesgo.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo identificó que existen deficiencias importantes respecto de la prevención de los casos de violencia contra las mujeres, lo que puede generar escenarios propicios para la violencia feminicida.

En este sentido, durante las visitas *in situ* el grupo tuvo conocimiento de que, en ocasiones, las mujeres que son privadas de la vida recurren de manera previa a las autoridades a denunciar actos de violencia sin que éstos sean atendidos de forma adecuada. Por su parte, el gobierno de Chiapas señaló que en dos de los casos de mujeres que fueron privadas de la vida de enero a octubre de 2014, existían denuncias previas por parte de las víctimas con motivo de algún acto de violencia cometido en su contra por parte del victimario.

El grupo de investigación considera que sin importar el número de casos de feminicidios en los que existían denuncias previas por parte de las víctimas, el estado de Chiapas no ha cumplido adecuadamente con su obligación de prevenir ya que no se tomaron las medidas de protección necesarias para prevenir futuras agresiones<sup>54</sup>. A juicio del grupo, 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, suele ser un conocido de la víctima.

La situación anterior se relaciona también con la práctica común, identificada por el grupo de investigación, de alentar y, en ocasiones, presionar a las mujeres víctimas de violencia a conciliar con sus agresores. Particularmente, preocupa al grupo la práctica de la conciliación que se realiza por parte del Ministerio Público en la implementación del nuevo sistema de justicia penal. El grupo considera que dichos mecanismos no resultan los más adecuados debido al desequilibrio de poder entre la persona agresora y la víctima, y el riesgo al que se expone a las mujeres de sufrir represalias o nuevas agresiones por parte de su victimario.

Al respecto, el grupo de investigación estima que, en algunas ocasiones, las autoridades estatales minimizan la gravedad del fenómeno de violencia, reduciéndolo al ámbito privado e incumpliendo con su obligación de prevenir la perpetuación de esta modalidad de violencia.

Por lo que se refiere al sector salud, como se mencionó anteriormente, el grupo de investigación cuenta con información consistente respecto de un mejor cumplimiento, del año 2010 al 2013, de la obligación de dar aviso de los hechos constitutivos de violencia contra las mujeres por parte de las instituciones de salud al MP, lo cual es relevante por el importante rol que dichas instituciones juegan en la prevención de la violencia, de conformidad con la establecido en la NOM-046. No obstante, es necesario que las autoridades responsables de cumplir con esta obligación refuercen el cumplimiento de la misma, toda vez que a partir de las visitas *in situ* realizadas, el grupo constató que, en algunos casos, se desconoce el contenido de la NOM-046 y, en otros, el personal de salud prefiere no dar aviso para evitarse posteriores complicaciones al tener que colaborar en los procesos de investigación correspondientes.

---

<sup>54</sup> Véase. Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155.

En virtud de lo anterior, el grupo de investigación insta al gobierno del estado a dar a conocer a todas las autoridades encargadas del sector salud, el contenido y las obligaciones derivadas de la NOM-046, ya que la detección y actuación oportuna es de vital importancia en la prevención de la violencia feminicida.

Asimismo, preocupa al grupo la precariedad material, así como la falta de recursos humanos y económicos de las instituciones encargadas de brindar atención médica a las mujeres víctimas de violencia. De esta forma, el grupo exhorta al estado a fortalecer los servicios de salud a fin de que éstos puedan garantizar adecuadamente los derechos de las mujeres.

En cuanto a la recopilación y sistematización de información sobre la violencia contra las mujeres en el estado de Chiapas, la solicitante manifestó que las autoridades no cuentan con información desagregada y sistematizada.

Por su parte, el estado informó que cuenta con cuatro sistemas de datos: i) el Sistema Estadístico WEB, que recopila información del inicio y la actualización de las averiguaciones previas; ii) el Sistema Integral de Justicia Estatal, que integra los datos de los expedientes en el nuevo sistema penal acusatorio; iii) el Registro de Atenciones del Centro de Justicia para las Mujeres, que cuenta con registros administrativos de las atenciones brindadas en dicha instancia a las mujeres violentadas; y iv) el Registro Estatal de Atención a Víctimas, que registra la información de las atenciones que brinda la Dirección de Atención a Víctimas y de Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia.

Si bien, el grupo de investigación reconoce la utilidad de los registros administrativos reportados, considera que los mismos no cumplen con el propósito de sistematizar 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 y características del fenómeno de la violencia feminicida que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar, entre otras, acciones preventivas.

En este sentido, a pesar de que la Ley local de Acceso<sup>55</sup> establece la obligación de integrar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, dicho sistema de información no se encuentra operando. Por ello, el grupo de investigación considera que esta falta 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<sup>56</sup>.

Por otro lado, preocupa al grupo de investigación que, de manera constante, las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que no existe coordinación por parte de la SEDEM con el resto de las autoridades para prevenir de manera adecuada la violencia contra las mujeres en la entidad. Al respecto, el grupo observa que aunque el estado informó que planea elaborar el Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 2015-2018, hasta la fecha no se cuenta con un programa estatal para coordinar la implementación de la política estatal en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Por ello,

---

<sup>55</sup> Artículo 48, fracción XIII de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas.

<sup>56</sup> Al respecto, la Recomendación General Número 9 del Comité de la CEDAW considera que “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de las mujeres en los Estados y, por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra las mujeres en su territorio”. Cfr. CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8° período de sesiones, 1989. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano “adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos”. 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.

el grupo exhorta al estado a elaborar dicho programa, publicarlo y realizar todas las acciones necesarias para su implementación.

Ahora bien, el grupo de investigación considera de particular importancia que el estado garantice los derechos humanos de las mujeres indígenas y diseñe políticas de prevención que atiendan específicamente la problemática de violencia de la que éstas son víctimas.

Como se mencionó anteriormente, las comunidades indígenas viven dentro de un sistema patriarcal, en donde los hombres dominan colectiva e individualmente a las mujeres. Dicho sistema, que prevalece en la región Altos de Chiapas, está profundamente enraizado en las prácticas culturales de las comunidades indígenas y coloca a las mujeres en una situación de desventaja social y cultural que provoca discriminación, marginación y violencia en su contra<sup>57</sup>.

En este sentido, la violencia contra las mujeres que se presenta al interior de las comunidades indígenas es naturalizada so pretexto del respeto de sus usos y costumbres<sup>58</sup>. De esta forma, el grupo de investigación exhorta al estado a diseñar políticas de prevención de la violencia contra las mujeres al interior de las comunidades indígenas. El grupo considera que la intervención del estado para prevenir la violencia en este contexto debe realizarse desde la cosmovisión indígena y partir de un diálogo con las autoridades tradicionales de los pueblos para ubicar conceptos en común que sean los puntos de partida para implementar cualquier estrategia de sensibilización, capacitación y reestructuración de roles<sup>59</sup>.

El trabajo debe incluir a los hombres ya que son ellos los principales agentes de incidencia al interior de las comunidades indígenas, por lo que disuadirles a ellos de la necesidad de transformar su masculinidad en una respetuosa y digna manera de relacionarse con las mujeres, permitirá iniciar transformaciones culturales de fondo<sup>60</sup>.

Por otra parte, llama la atención del grupo de investigación que las distintas autoridades entrevistadas refirieron, de manera generalizada<sup>61</sup>, que las mujeres indígenas no acuden ante ellas y normalmente, no requieren brindarles ningún tipo de servicio. En este sentido, el grupo identificó que la violencia ejercida en contra de las mujeres indígenas es un fenómeno que se encuentra totalmente invisibilizado al interior de las instancias gubernamentales y que éstas no cuentan con la estructura ni el personal adecuado para atender sus necesidades específicas.

Por ejemplo, si bien el estado informó que la Procuraduría General de Justicia del Estado cuenta con doce intérpretes de lengua indígena, el grupo de investigación constató que a excepción de la Fiscalía Especializada en Justicia Indígena, ninguna de las instancias visitadas cuenta con intérpretes que puedan brindar atención a las mujeres indígenas en su lengua, lo que conlleva una violación *per se* de los derechos humanos de las mujeres.

---

<sup>57</sup> Conavim, *Visibilización de la violencia contra las mujeres en los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Trabajo etnográfico en Los Altos de Chiapas*, México, 2011, pp. 9 y 13.

<sup>58</sup> Conavim, *Visibilización de la violencia contra las mujeres en los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Trabajo etnográfico en Los Altos de Chiapas*, México, 2011, p. 23.

<sup>59</sup> Conavim, *Visibilización de la violencia contra las mujeres en los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Trabajo etnográfico en Los Altos de Chiapas*, México, 2011, p. 135.

<sup>60</sup> Conavim, *Visibilización de la violencia contra las mujeres en los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Trabajo etnográfico en Los Altos de Chiapas*, México, 2011, p. 136.

<sup>61</sup> Con excepción de la Fiscalía Especializada en Justicia Indígena.

Estas situaciones, a consideración del grupo, podrían ser un factor que propicie que las mujeres indígenas que sufren violencia no sientan la confianza de acercarse a las instituciones que podrían brindarles apoyo. Por ello, se exhorta al estado a realizar las acciones necesarias para lograr que el respeto a la identidad cultural, el origen étnico y el idioma de las mujeres víctimas de violencia sea parte integrante de las políticas y prácticas institucionales.

#### **b. Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de 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 aquéllas<sup>62</sup>.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser una obligación 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<sup>63</sup>. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que, una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que ésta se lleve a cabo a través de 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 responsables. 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 mismas<sup>64</sup>.

En este sentido, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades e imparcialidad necesaria para que se realicen su labor con perspectiva de género con el fin de evitar un sesgo en la investigación generado en prejuicios y estereotipos de género. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas, y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos<sup>65</sup>.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye, la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de

---

<sup>62</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177.

<sup>63</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

<sup>64</sup> Cfr. 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, párrafos 290 y 293.

<sup>65</sup> Cfr. 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. 455

discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces<sup>66</sup>.

Finalmente, el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que, como se mencionó, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>67</sup>.

i) *Investigación de violaciones a los derechos humanos de las mujeres*

La solicitud de AVGM señala que las instancias de procuración y administración de justicia no cuentan con la infraestructura adecuada y suficiente, ni con los equipos multidisciplinarios necesarios para la investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres. Asimismo, indica que no existen protocolos de investigación para las particularidades del feminicidio.

Sin perjuicio de lo anterior, la solicitante reconoce el trabajo de la Procuraduría General de Justicia y señala que, a través de Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Feminicidio y la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres, en menos de dos años se generaron 48 indagatorias y se resolvieron 45 de ellas.

En este sentido, el gobierno del estado de Chiapas indicó que durante el 2013 se iniciaron 35 indagatorias por el delito de feminicidio en agravio de 38 mujeres, y 24 indagatorias por homicidio doloso en agravio de 26 mujeres<sup>68</sup>. Del mismo modo, señaló que de enero a octubre de 2014 se iniciaron 28 indagatorias por el delito de feminicidio en agravio de 29 víctimas, y 22 indagatorias por el delito de homicidio doloso en agravio de 23 mujeres.

En relación a las 63 indagatorias iniciadas por el delito de feminicidio, el estado informó que 55 de ellas se encuentran consignadas; seis se mantienen en trámite; una se encuentra en reserva, y una se resolvió con el no ejercicio de la acción penal por muerte del sujeto activo. Por lo que hace a las indagatorias iniciadas por el delito de homicidio doloso (46), señaló que 21 de ellas fueron consignadas, 19 se encuentran en trámite; cuatro de ellas están en reserva, y dos se resolvieron con el no ejercicio de la acción penal por muerte del sujeto activo.

El grupo de investigación observa que en el caso de las investigaciones relacionadas con el delito de feminicidio se ha logrado realizar la consignación en el 87.30% de los casos, porcentaje que corresponde al 45.62% en el caso de las averiguaciones iniciadas por homicidio doloso. Al respecto, el grupo de investigación aplaude los esfuerzos realizados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas en materia de investigación del delito de feminicidio y valora los resultados concretos y satisfactorios que reporta. De este modo, se invita al estado a continuar con este esfuerzo para lograr que en todos los casos las víctimas obtengan justicia pronta y eficaz.

Adicionalmente, el gobierno del estado reportó que la Procuraduría General de Justicia cuenta con el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio, y el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Violación de Mujeres y Delitos Relacionados con Desapariciones de Mujeres. El grupo de investigación reconoce la importancia de que el estado cuente con dichos protocolos. De manera particular, el grupo considera importante el hecho de que ambos protocolos

---

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Cfr.* 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. 454.

<sup>68</sup> Es importante señalar que estos números incluyen todo el año 2013. En este sentido, el estado informó de que enero a octubre de 2013 se iniciaron 33 indagatorias por el delito de feminicidio en agravio de 36 víctimas y 23 por homicidio doloso.

requieren que cuando se tenga conocimiento de algún caso en que una mujer fue privada de la vida, fue víctima de violación o se encuentra desaparecida, el personal ministerial debe partir de la presunción de que el delito se cometió por motivos de género y por tanto, debe guiar sus actuaciones en función de los protocolos emitidos para tales efectos.

En el caso del Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Violación de Mujeres y Delitos Relacionados con Desapariciones de Mujeres destacan la obligación del personal ministerial de actuar e impulsar el procedimiento de oficio; el reconocimiento expreso de la perspectiva de género para desarrollar un plan de investigación concreto que incluya, por lo menos, el contexto social y los patrones que originan y reproducen la violencia contra las mujeres, y el hecho de que se retoman estándares internacionales bajo los cuales debe analizarse el delito de violación. Asimismo, el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Femicidio prevé los distintos tipos de violencia conforme a la Ley General de Acceso; establece cómo debe interactuar la autoridad ministerial con la Policía Especializada y servicios periciales y dispone procedimientos específicos en materia de comunidades indígenas.

Ahora bien, el grupo de investigación considera indispensable que dichos protocolos sean aplicados en la práctica y de forma adecuada por parte del personal encargado de la procuración de justicia. En este sentido, durante las visitas *in situ* el grupo tuvo la oportunidad de revisar, de manera aleatoria, algunas indagatorias en trámite. De esta forma, se identificó que, en muchos casos, las averiguaciones no se siguen desde el inicio por el delito de femicidio o, en su caso, con perspectiva de género.

Asimismo, mediante la revisión de expedientes, el grupo de investigación pudo identificar que, en ocasiones, los agentes del MP interrogan a las personas acerca del modo de vestir de la víctima y si ésta frecuentaba o no bares o establecimientos nocturnos. Lo anterior, a consideración del grupo, denota que existen prejuicios y/o sesgos de género por parte del personal ministerial que podrían ser un indicio de cómo se tiende a culpabilizar a las víctimas de lo que les sucede.

Por otra parte, como ya se mencionó, el grupo de investigación pudo detectar que cuando las mujeres son víctimas de actos de violencia que no ocasionan su muerte, con frecuencia las autoridades ministeriales no actúan con debida diligencia en cuanto a la investigación de los mismos. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que es común que las autoridades convenzan a las mujeres de no denunciar los hechos de violencia cuando la persona agresora se trata de su cónyuge o su concubino y, en los casos en los que si se toma la denuncia, la autoridad ministerial, con frecuencia, no brinda información sobre las investigaciones realizadas y alarga los procesos de tal forma que las víctimas se desgastan y dejan de dar seguimiento a sus casos. Del mismo modo, el grupo de investigación tuvo conocimiento de que es frecuente que únicamente se dé un seguimiento adecuado a los casos que son acompañados por las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, inquieta al grupo que la obligación de investigar no se esté cumpliendo diligentemente, respecto a todos los casos, por la justicia en sí que merece cada uno, y 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.

Aunado a ello, el grupo considera grave el hecho de que las víctimas tengan que impulsar de manera constante el desarrollo de las investigaciones. Al respecto, el estado informó que se ha instalado un mesa de coordinación en la que participan la Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Femicidio, la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad y al

área de control procesos, que se reúne periódicamente con el propósito de dar seguimiento a los casos en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil.

El grupo de investigación aplaude estas acciones de coordinación entre las distintas fiscalías para dar seguimiento puntual a los casos de violencia contra las mujeres con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, exhorta al estado a investigar y dar seguimiento, de manera diligente, a todos y cada uno de los casos de violencia contra mujeres, con independencia de que éstos sean o no acompañados por alguna organización de la sociedad civil y hayan culminado o no en la muerte de la víctima. Particularmente, el grupo desea enfatizar que el reconocimiento de la gravedad de la violencia feminicida no puede evaluarse exclusivamente en relación a los casos de feminicidios y homicidios de mujeres en la entidad ya que si bien, la violencia feminicida puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres, dicha violencia no se reduce a esto<sup>69</sup>.

Ahora bien, en el caso particular de las mujeres indígenas el grupo de investigación detectó que en la región de los Altos de Chiapas existe una prevalencia de denuncia de las mujeres en casos de violencia del 34.78%<sup>70</sup>. Dicho porcentaje es bajo si se considera que es una de las regiones con prevalencia más elevada de violencia por parte de la pareja, tal como se mencionó en el apartado de contexto del presente capítulo.

Cabe señalar que, de acuerdo a la ENSADEMI, del total de mujeres indígenas que sí denunciaron los hechos ante alguna autoridad<sup>71</sup>, sólo se levantó un acta por la violencia ejercida en su contra en el 35% de los casos. Entre las razones por las cuales las autoridades no levantaron un acta de las denuncias efectuadas por mujeres maltratadas, destacan que en el 46.15% las autoridades les dijeron que ellas debían arreglar sus asuntos personales; en el 23.07% de los casos las autoridades consideraron que el problema denunciado no era suficientemente importante como para levantar un acta, y en el 11.53% de los casos la atención les fue negada.

Dicha situación resulta preocupante ya que no sólo inhibe la denuncia y expone a las mujeres a una mayor situación de riesgo, sino que pone de manifiesto el incumplimiento del estado de su obligación de investigar diligentemente todos los actos de violencia cometidos en contra de las mujeres.

#### *ii) Sanción de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres*

La solicitud refiere que existe un desinterés por parte de las y los jueces de otorgar sentencias acordes con la misoginia que reflejan los cuerpos de las mujeres asesinadas, por lo que las condenas a las personas agresores en el 86% de los casos, corresponden a la pena mínima de 25 años de prisión.

Asimismo, las distintas organizaciones entrevistadas señalaron que las sentencias condenatorias por el delito de feminicidio son mínimas en comparación con los procesos iniciados en relación a dicho delito. Aunado a lo anterior, la solicitante indicó que en muchas ocasiones los jueces tienden a reclasificar el delito de feminicidio o bien, a subsumirlo en otro delito, sin comprender la importancia de reconocer la existencia de violencia feminicida en la entidad. Por último, señalaron

---

<sup>69</sup> Artículo 21, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>70</sup> De acuerdo a la ENSADEMI, de un total de 3,105 mujeres indígenas entrevistadas de la Región Altos, el 53.04% no denunció a su marido o pareja por violencia ejercida en su contra. Cfr. ENSADEMI, 2008.

<sup>71</sup> En la mayoría de los casos la denuncia se presentó ante el Ministerio Público (57.50%), en un 20% de los casos las mujeres acudieron ante las autoridades locales, en un 7.5% ante los síndicos, en un 5% ante jueces y por último, en un 2.5% ante protección ciudadana.

que con frecuencia los jueces otorgan la custodia de niñas y niños al padre que ejerce violencia en contra de la madre y de ellos mismos.

En el mismo sentido, las autoridades ministeriales entrevistadas manifestaron que cuando los jueces emiten sentencias condenatorias en casos de feminicidios u homicidios de mujeres, lo hacen imponiendo las penas mínimas previstas por la ley. De igual forma, indicaron que cuando se trata de casos de violencia familiar que implican tipos de violencia distintos a la física, los jueces no condenan a la persona agresora.

Por su parte, respecto de los 70 casos de defunciones de mujeres que tuvieron lugar de enero a octubre de 2013, según la información proporcionada por el gobierno del estado, se iniciaron 66 indagatorias y únicamente se cuenta con seis sentencias condenatorias.

Lo anterior, implica que sólo el 9% de los casos consignados cuentan con sentencia condenatoria. En este sentido, el grupo de investigación considera que esta cifra es indicativa de impunidad y falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. Al respecto, el estado de Chiapas debe aplicar medidas urgentes y eficaces para lograr que, en todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio obtengan justicia pronta.

Según lo expuesto por el estado en su informe, de las seis sentencias dictadas, tres fueron por el delito de feminicidio y tres por el delito de homicidio calificado. El grupo de investigación observó que, en efecto, en todas las sentencias se otorgó la pena mínima a los responsables<sup>72</sup>. Asimismo, a partir de la revisión de las sentencias proporcionadas por el gobierno del estado, el grupo pudo corroborar la reticencia de los jueces, en algunos casos, de sancionar los delitos cometidos en contra de mujeres con un enfoque de perspectiva de género.

Por otra parte, el grupo de investigación tuvo conocimiento de que es común que los Jueces de Paz y Conciliación Indígena<sup>73</sup> no actúen con el debido respeto a los derechos humanos de las mujeres. De esta forma, varias organizaciones de la sociedad civil manifestaron, en idéntico sentido, que en la mayor parte de los casos, como ya se mencionó, los jueces presionan a las mujeres a conciliar con su agresor y, en muchas ocasiones, las multan por abandonar a su esposo o tener problemas con él.

En este sentido, el grupo de investigación considera que el estado de Chiapas no está cumpliendo adecuadamente con su obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres, a través de su obligación específica de sancionar las violaciones a los mismos. Por tanto, el grupo insta a las autoridades encargadas de la impartición de justicia en el estado de Chiapas a juzgar con perspectiva de género teniendo en consideración lo dispuesto por el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, el grupo valora el proyecto de observatorio de sentencias judiciales que planea implementar el Tribunal Superior de Justicia del Estado cuyo objetivo será contar con información detallada respecto a la incorporación de la perspectiva de género y la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en las sentencias. El grupo exhorta al estado a

---

<sup>72</sup> En las tres sentencias por el delito de feminicidio se impuso la pena mínima 25 años de prisión. Por lo que hace a las sentencias emitidas por el delito de homicidio calificado, en una se impuso la pena mínima de 25 años y en dos casos en los que el agresor era un adolescente se impusieron penas de 4 años de prisión.

<sup>73</sup> Los Jueces de Paz y Conciliación Indígena son elegidos por el Consejo de la Judicatura del Estado de Chiapas tomando en consideración la propuesta de los ayuntamientos. Es importante señalar que aunque se requiere que sean licenciados en derecho, dicho requisito puede ser dispensado Atendiendo a las tradiciones culturales en el municipio o a la falta de abogados en el lugar. *Cfr.* Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

poner en marcha este proyecto y a utilizarlo como una herramienta para fomentar que las y los jueces decidan los casos bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

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

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

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados<sup>74</sup>. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo<sup>75</sup>.

La solicitud de AVGM señala que las sentencias condenatorias que se dictan en los casos de feminicidios no establecen medidas de reparación integral del daño para las y los familiares de las víctimas, que incluyan al estado, y que mitiguen las secuelas psicológicas, familiares, económicas y comunitarias que dicho delito causa. Asimismo, la información adicional aportada por la solicitante señala que el estado ha omitido hacerse cargo de la rehabilitación de las y los familiares de las víctimas de feminicidio. En particular, se indica que no existe ningún tipo de apoyo para las más de 200 niñas y niños cuyas madres han sido víctimas de feminicidio, entre 2012 y 2014.

Por su parte, el estado informó que se brindó atención psicológica, médica y asesoría jurídica a las y los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio. Asimismo, señaló que las víctimas de violencia se han canalizado al Sistema DIF y a la Secretaría de Salud quienes, a través de los Servicios Especializados para la Atención Integral de la Mujer, brindan atención interdisciplinaria para restablecer los daños a la salud a las mujeres que viven en situación de violencia, mediante la combinación de intervenciones de detección, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.

Adicionalmente, el estado informó que en relación a los delitos de feminicidio y homicidio cometidos de enero a octubre de 2013, se tiene registro de seis casos en los que se condenó a la persona sentenciada a reparar el daño mediante el pago de una cantidad pecuniaria por concepto de indemnización y gastos funerarios. En este sentido, preocupa al grupo de investigación el pequeño número de casos en los que se ha otorgado reparación a las víctimas.

El grupo de investigación recuerda al estado que la reparación del daño producido por delito, constituye un aspecto de gran importancia para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de feminicidio, puesto que la indemnización busca subsanar o compensar el daño patrimonial y/o moral producido en agravio de ellas<sup>76</sup>. Por ello, el grupo de trabajo considera que debe tenerse en

---

<sup>74</sup> Cfr. CEDAW. Recomendación General N°28, op. cit., párr. 32.

<sup>75</sup> Cfr. 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. 450.

<sup>76</sup> Como señaló la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de Naciones Unidas, dicha indemnización, desde una perspectiva de género, “no puede limitarse a devolverlas a la situación en que se encontraban antes del caso concreto de violencia, sino procurar un potencial transformador. Ello supone que deben aspirar, en lo posible, a subvertir, que no a apuntalar, las preexistentes modalidades de subordinación estructural general, jerarquías de sexos, marginación sistemática e

consideración a la persona de la víctima, su cosmovisión y proyecto de vida a fin de establecer una justa reparación del daño producido.

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

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

En conclusión, el grupo de trabajo no advierte elementos que den cuenta del cumplimiento por parte del estado de su obligación de reparar. De esta forma, el grupo de investigación exhorta al estado de Chiapas a realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres. Particularmente, el estado debe llevar a cabo todas las adecuaciones administrativas y normativas para cumplir cabalmente con lo establecido en la Ley General de Víctimas y la Ley General de Acceso.

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

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el estado impida que actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de los derechos de las mismas. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres<sup>77</sup>.

Las órdenes de protección tienen como objetivo garantizar temporalmente la seguridad e integridad física y psicológica de las mujeres víctimas de violencia, éstas se encuentran fundamentalmente establecidas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

La solicitud de AVGM señala que existe una falta de implementación y efectividad de los mecanismos de protección para prevenir el feminicidio. En ese sentido, en cuanto a las órdenes de protección, expone que no existen criterios claros y uniformes de valoración del riesgo en el que se encuentran las mujeres y por tanto, la protección queda al criterio subjetivo de la funcionaria o funcionario en turno. Asimismo, la solicitud argumenta que existe ignorancia y negligencia por parte de las autoridades en cuanto al conocimiento de las instancias competentes para emitir las órdenes de protección, y que no hay coordinación entre las autoridades encargadas de su implementación.

Por su parte, el gobierno del estado de Chiapas informó que por acuerdos del Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, en 2013 se creó la Unidad Especializada en Órdenes de Protección y se emitió el *Protocolo para la Emisión de las Órdenes de Protección de Emergencia Contempladas en la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas, de parte de los Fiscales del Ministerio Público y para la Intervención de la Policía Especializada en Asuntos*

---

inequidades estructurales que posiblemente sean la raíz misma de la violencia sufrida por las mujeres antes, durante y después de los conflictos... "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010, párr. 85.

<sup>77</sup> Cfr. CEDAW. Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr.9

*Relacionados con Violencia de Género.* Asimismo, se informó que los ayuntamientos designarán mayor presupuesto para la atención a la Violencia de Género, al rescate de espacios públicos, reforzar patrullajes, alumbrado público y a fortalecer las agrupaciones de las policías municipales para mejorar su desempeño respecto de la atención y seguimiento de las órdenes de protección.

De igual manera, señaló que desde la promulgación de la Ley local de Acceso hasta el momento, se tienen registradas un total de 1,510 medidas otorgadas por el Poder Judicial del estado: 140 órdenes de emergencia, 69 preventivas, 200 de naturaleza civil, 261 con base en el Código Penal y 840 con base en el Código Civil. Respecto al 2013, el estado informó que de enero a octubre se registraron 30 medidas otorgadas y hasta septiembre de 2014 se habían dictado 33 medidas. Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas reportó que durante el 2013 se otorgaron 1,194 órdenes de protección y de enero a septiembre de 2014 se emitieron un total de 1,063.

A partir de las entrevistas realizadas durante las visitas *in situ*, el grupo de investigación pudo identificar que en el último año las órdenes de protección han sido otorgadas con mayor eficacia. No obstante, tanto las organizaciones de la sociedad civil como las autoridades entrevistadas coinciden en que el problema principal se presenta al momento de su implementación, en especial en contextos rurales. Particularmente, las autoridades señalaron que resulta muy complejo ejecutarlas a favor de las mujeres indígenas o aquellas que habitan en comunidades agrarias, puesto que, en algunos casos, ni el personal policial ni el ministerial entran a sus comunidades.

El grupo reconoce la creación de una unidad especializada dentro de la Procuraduría para dictar y dar seguimiento a las órdenes de protección, así como la utilización de un protocolo para la emisión de las mismas. No obstante, es indispensable que las autoridades encargadas de la implementación de las órdenes de protección las ejecuten efectivamente a fin de garantizar de manera adecuada el respeto a los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, el grupo de investigación considera que la falta de implementación de órdenes de protección dictadas a favor de mujeres en riesgo de ser víctimas de violencia, constituye un incumplimiento del estado de su obligación de protección.

Por otra parte, el grupo de investigación detectó que el servicio de protección a las mujeres en situación de violencia que se brinda a través de las casas de tránsito y el Albergue Temporal para Mujeres Víctimas del Maltrato del DIF no resulta suficiente para atender la demanda que existe. Además, llama la atención del grupo la inexistencia de un albergue de la Procuraduría General de Justicia que pueda garantizar de manera efectiva la seguridad de las mujeres que han sido víctimas de violencia, especialmente de trata de personas.

En virtud de lo anterior, el grupo de investigación invita al gobierno del estado a revisar la situación actual de los albergues y/o refugios con los que cuenta para brindar protección a las mujeres víctimas de violencia, así como las alianzas de colaboración que existen con organizaciones de la sociedad civil a fin de asegurar que, en todos los casos, se brinde adecuada protección a las mujeres.

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

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades deben dirigir sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación<sup>78</sup>. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de

---

<sup>78</sup> Corte IDH *Caso Yatama Vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que se debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos<sup>79</sup>.

En relación a las campañas destinadas a la promoción, fomento y respeto de los derechos de las mujeres, el estado informó que se han implementado cinco principalmente:

- La campaña “En Chiapas todas tenemos derecho a vivir sin violencia”, que fue difundida de julio a agosto de 2013 a través de espectaculares, contraportadas en medios impresos, spots de radio y televisión, así como pantallas electrónicas;
- La campaña “Pintemos a Chiapas de Naranja”, implementada de diciembre de 2013 a noviembre de 2014, que tuvo como objetivo realizar acciones mensuales para crear conciencia sobre el problema de la violencia contra las mujeres;
- La Cruzada contra la Violencia y Promoción de la Igualdad, programada de octubre a diciembre de 2014, que tuvo como objetivo difundir mensajes contra la violencia y promover una cultura de denuncia;
- La campaña “Por una Nueva Masculinidad”, ejecutada de septiembre a noviembre de 2014 como una acción preventiva y de sensibilización enfocada en promover un cambio cultural en la actitud “machista”, y
- La campaña “Yo me uno contra la violencia hacia las mujeres y las niñas” que se difundió de septiembre a diciembre de 2014 y estaba dirigida a la prevención de la violencia contra las mujeres y niñas desde la educación básica y media superior.
- En 2015, se implementaron dos Campañas Estatales. “Vivir sin violencia...nuestro derecho”, estuvo orientada a población indígena y rural, y la segunda “Ejercer tu sexualidad es tu derecho...INFÓRMATE, CUÍDATE”, dirigida a las y los jóvenes así como la difusión de la línea telefónica de emergencia “HÁBLALO”. Estas campañas se realizaron a través de medios impresos y material de apoyo.
- También en 2015, se realizó la Campaña “Novias/os con derechos...con derecho a vivir sin violencia”, con el objetivo de sensibilizar y concientizar a las y los jóvenes y al público en general desde la perspectiva de género la manera correcta de relacionarse en pareja, sin violencia. Esta campaña estuvo dirigida a jóvenes entre 15 y 24 años. Se llevó a cabo del 9 de noviembre al 15 de diciembre. Asimismo, se elaboraron comunicados y se difundieron a través de los principales diarios de cobertura estatal. A través del Instituto de Comunicación Social se realizaron dos spots de radio y televisión con ocho impactos diarios del 21 al 31 de diciembre, con una cobertura del 84.7% de la población a través de sus diversas frecuencias AM y FM.
- Durante el primer trimestre del 2016, se difundió la Campaña “La Igualdad nos hace avanzar”. Su objetivo fue concientizar e informar sobre la Conmemoración del 8 de marzo, sus antecedentes y sobre los derechos de las mujeres para lograr el respeto, la igualdad y mayor participación en los espacios políticos y económicos.

---

<sup>79</sup> 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.

Asimismo, el estado señaló que el Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía, produce y transmite los programas de radio con perspectiva de género “En voz alta” y “Fuera máscaras” que tratan temas como los derechos de la mujer, el feminicidio, la violencia contra las mujeres y la trata de mujeres.

También indicó que, entre otras acciones de promoción, se producen los programas de televisión denominados “La voz de nuestras raíces”, “Sexo en serio”, “Salud al día”, “Nuestra mañana” y “Zona G”, en los cuales se tratan temas de discriminación contra las mujeres indígenas; mujer y género; etapas de la sexualidad en la mujer; anticoncepción y salud sexual; muerte materna, salud y equidad de género; y roles sociales de las mujeres.

Aunado a lo anterior, se informó sobre el requerimiento a las universidades espacios de radiodifusión para la emisión de programas que difundan los derechos de las mujeres, prevención sobre las modalidades de la violencia, feminicidio, e información referente sobre los lugares y procedimientos para hacer efectiva su denuncia, así como las nuevas masculinidades.

El grupo de investigación considera que estos esfuerzos de difusión y promoción de los derechos humanos son muy importantes en la medida en la que contribuyen a generar una cultura de respeto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Sin perjuicio de lo anterior, a partir de las entrevistas realizadas a diversas organizaciones de la sociedad civil, el grupo de investigación identificó que a excepción de la campaña “Pintemos a Chiapas de Naranja”, el resto de las campañas no son conocidas por parte de la sociedad chiapaneca. Lo anterior, podría relacionarse con el periodo de implementación de las campañas y con el hecho de que la campaña “Pintemos a Chiapas de Naranja” realizaba acciones específicas de manera mensual.

En cualquier caso, el grupo considera importante 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.

Por otro lado, en materia de educación, el informe del estado de Chiapas refleja el trabajo que el gobierno ha realizado en programas educativos dirigidos a niños, niñas y adolescentes. En particular, se informó que la Secretaría de Educación ejecuta el programa de convivencia escolar pacífica en 115 municipios, relacionado con el tema de acoso escolar, y el programa escuela segura que se implementa en 273 escuelas de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, cuyo contenido versa sobre derechos humanos y prevención de la violencia. Asimismo, se implementan distintos talleres preventivos y pláticas informativas sobre diversos temas, incluyendo violencia en el noviazgo.

El grupo considera que dichos esfuerzos representan un paso importante para la promoción de los derechos de las mujeres e insta al estado a llevar a cabo 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.

Finalmente, el estado informó que durante 2013 y 2014 se implementaron diversos programas de capacitación para las y los servidores públicos, en temas relacionados con los derechos humanos de las mujeres y la violencia contra ellas. Los distintos programas de capacitación estuvieron dirigidos a personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Poder Judicial del estado, la Secretaría

de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la SEDEM.

Aunque todas las personas entrevistadas reconocieron la existencia de programas de capacitación impartidos a agentes estatales, las mismas señalaron que, con frecuencia, dichas capacitaciones no se ven reflejadas en el trabajo realizado por las autoridades. Como se mencionó, el grupo de investigación constató que existen estereotipos y prejuicios de género por parte de algunas autoridades. Por tanto, el grupo insta a las autoridades a encaminar los esfuerzos realizados en materia de capacitación para que las mismas sean focalizadas, especializadas, de carácter práctico, y continuas.

Asimismo, el grupo de investigación observó que el estado no ha llevado a cabo evaluaciones sobre las distintas acciones de capacitación implementadas. En este sentido, el grupo considera de particular importancia la implementación de mecanismos de supervisión que verifiquen que el contenido de las capacitaciones efectivamente se traduzca en nuevas prácticas de trabajo.

Finalmente, el grupo de investigación reconoce la importancia de las acciones 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, a fin de ser perfeccionadas. Asimismo, el grupo de investigación invita al gobierno del estado a involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en este importante trabajo estratégico a fin de potenciar los esfuerzos realizados.

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

En este apartado del informe se hace referencia a las normas relativas a los derechos humanos de las mujeres, específicamente al derecho a una vida libre de violencia, estableciendo en cada una de ellas los principales temas que por una parte, ya se encuentran armonizados, así como las consideraciones del grupo de interinstitucional y multidisciplinario sobre algunos aspectos que, en su opinión, deben implementarse.

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para *“eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]”*<sup>80</sup>.

### **a. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Chiapas**

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres; b) la incorporación de la planeación presupuestal con perspectiva de género; c) la conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres como órgano articulado encargado de evaluar las políticas públicas, los programas y servicios en materia de igualdad sustantiva; d) la creación de un Programa Estatal para la Igualdad y, d) la inclusión, como normas supletorias, de la Convención de Belem do Pará y demás instrumentos internacionales en la materia.

---

<sup>80</sup> Cfr. CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

En relación con esta legislación, el grupo de investigación considera importante: i) emitir su reglamento y que éste se apegue a los principios que subyacen a los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género, ii) armonizar la observancia y vigilancia de la ley de conformidad con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, iii) establecer las medidas especiales, que deben tomarse en cuenta, en aquellos sectores con mayores factores de vulnerabilidad para la implementación de las políticas de igualdad como lo son: las mujeres que se encuentren embarazadas, con discapacidad, migrantes, indígenas, entre otros y, iv) utilizar lenguaje de género en toda la ley.

#### **b. Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas**

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentra el reconocimiento de: a) los diferentes tipos de violencia, particularmente, la violencia obstétrica y la violencia a los derechos reproductivos de las mujeres; b) el Programa Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; c) el Consejo Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como órgano ejecutor del Sistema, con funciones de planeación y coordinación de los modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como para fomentar y gestionar la protección y asistencia de las víctimas en el Estado, según los ordenamientos aplicables a la materia y, d) la inclusión de una partida presupuestal para que las dependencias y entidades cumplan con los objetivos de su Ley.

Por otra parte, el grupo de investigación observa que: i) no establece las medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres víctimas de violencia que se encuentren embarazadas, con discapacidad, migrantes, o que sean menores de edad, entre otros factores de vulnerabilidad.

#### **c. Código Civil del Estado de Chiapas**

Entre los aspectos destacables de este Código, se encuentran: a) el reconocimiento de la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer; b) el consentimiento expreso de la pareja para contraer matrimonio; c) la violencia ejercida en el noviazgo, como impedimento para contraer matrimonio y, d) la igualdad de derechos y obligaciones para mujeres y hombres durante el matrimonio con independencia de su aportación económica al sostenimiento del hogar.

Por otra parte, en relación con este ordenamiento, el grupo de investigación considera necesario: i) incluir el divorcio incausado y voluntario; ii) reconocer la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres en el divorcio; iii) establecer la igualdad entre hombres y mujeres para reconocer a sus hijos nacidos en una relación de adulterio; iv) eliminar la perpetuación de la especie como una condición para contraer matrimonio; v) establecer sanciones civiles en caso de violencia familiar, ; vi) eliminar la expresión *ilegítimo* para hacer referencia a un hijo nacido fuera del matrimonio.

#### **d. Código Penal del Estado de Chiapas**

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentran: a) la tipificación del delito de feminicidio; b) la tipificación del delito de violencia familiar; c) la prohibición de obligar a la víctima a participar en mecanismos de conciliación con su agresor y, d) la agravante en la comisión del delito de la privación ilegal de la libertad cuando la víctima es mujer.

Por otra parte, en relación con este Código, el grupo de investigación considera necesario: i) revisar y en su caso, adecuar las penalidades para el delito de violencia familiar; ii) incluir y diferenciar los delitos de acoso sexual y hostigamiento sexual, así como contemplar en la reparación del daño de estos delitos la permanencia en el lugar de trabajo y/o de estudios; iii) incluir para la

individualización de las penas la historia de violencia que viven las mujeres y la feminización de la pobreza, entre otros criterios.

## **VI. ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN 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 enero y octubre de 2013, se reportaron 84 defunciones de mujeres. De estos casos, la solicitante señala que 52 casos se tratan de feminicidios; doce de feminicidios en grado de tentativa; siete de posibles feminicidios; seis casos de homicidios culposos; cinco casos de suicidios; uno de muerte violenta, y uno de homicidio calificado de una persona transgénero.

En este sentido, según se expone en la solicitud, las cifras reflejan que 71 de las 84 defunciones, estos es, más de la mitad de los casos, se tratan de asesinatos violentos por razones de género.

En cuanto al tipo de agresiones que sufrieron las mujeres, la solicitante indicó que el 29% fueron asesinadas por golpes en distintas partes del cuerpo; el 24% fueron estranguladas; el 15% murieron a causa de heridas de armas punzocortantes y, el 10% por impacto de arma de fuego. Se señala que en menor proporción aparecen como causas de muerte el degollamiento, la tortura y el ahogamiento.

Conforme a lo expuesto en la solicitud, estos casos se caracterizan por la comisión de formas extremas de violencia, que manifiestan saña y desprecio por las víctimas, como heridas con arma blanca, estrangulaciones golpes o mutilaciones.

Por su parte, respecto a las 84 defunciones de mujeres a las que hace referencia la solicitud, el estado señaló que 70 son defunciones de mujeres, tres casos corresponden a tentativa de feminicidio, dos a tentativa de homicidio, dos a delitos de violencia familiar, uno a una defunción de una persona del sexo masculino, un caso se encuentra repetido y, respecto a los cinco restantes no existe denuncia alguna.

Por lo que se refiere a las causas de muerte en estos 70 casos, el estado indicó que en 16 de ellos las causas de muerte fueron lesiones ocasionadas por arma blanca; en doce casos se registró traumatismo craneoencefálico; en once asfixia por estrangulamiento; en ocho lesiones contusas ocasionadas por accidentes de tránsito; en seis asfixia por ahorcamiento; en cuatro lesiones causadas por arma de fuego; y en tres asfixia por sumersión en líquido. Asimismo, indicó que seis mujeres murieron a causa de un shock séptico, bronco-aspiración y negligencia médica, dos por cada causa respectivamente, y cuatro murieron con motivo de una fractura cervical, electrocución, infarto al miocardio e infarto pulmonar.

Respecto a los asesinatos de mujeres, la solicitud manifiesta que el 55% de éstos fueron cometidos por las parejas sentimentales de las víctimas. En este sentido, señala que debido a que los feminicidios se cometen frecuentemente en el ámbito privado o doméstico, la identificación de los responsables se ha facilitado, por lo que en un 47% de los casos el responsable ha sido detenido.

A su vez, el estado indicó que de las 70 defunciones de mujeres que tiene registradas, en 28 casos se comprobó una relación sentimental o de parentesco entre la víctima y el victimario y, en cinco el agresor era amigo o conocido de la víctima. Esto es, en casi la mitad de los casos (47.14%) la persona agresora conocía a la víctima.

En cuanto a la edad de las víctimas, la solicitud de AVGM indica que de las 84 defunciones, el 25% de las mujeres tenían entre 21 y 30 años de edad; el 19% oscilaba entre los 31 y los 40 años; y un

14% se encontraba entre los 41 y 50 años. Es decir, la solicitud señala que en más del 50% de los casos las víctimas fueron mujeres adultas en edad productiva y reproductiva.

Dichos datos son similares a la información proporcionada por el estado, según la cual de las 70 defunciones, el 12.85% de las mujeres tenían entre 15 y 20 años de edad; el 25.7% tenían entre 21 y 30 años; el 22.85% tenía entre 31 y 40 años, y el 12.85% tenía entre 41 y 50 años.

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 Chiapas, particularmente a partir de 2010.

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 investigación 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 en el estado de Chiapas se encuentra, en mayor medida, en la violencia familiar.

Ahora bien, en cuanto al estado procesal que guardan los casos identificados por el estado de Chiapas, se reportó que a partir de las 70 defunciones se iniciaron 66 indagatorias: 33 de ellas por el delito de feminicidio en agravio de 36 víctimas; 23 por homicidio; ocho por homicidio culposo (accidentes de tránsito); y dos por responsabilidad técnica y médica.

En relación a dichas indagatorias, se informó que 34 de ellas se encuentran consignadas (28 en periodo de instrucción y seis con sentencia condenatoria); 19 se mantienen en trámite; cinco se encuentran en reserva; y ocho se resolvieron con el no ejercicio de la acción penal. Por lo que hace específicamente a las indagatorias iniciadas por el delito de feminicidio (33), se señaló que 28 de ellas fueron consignadas, cuatro se encuentran en trámite y una de ellas está en reserva.

El grupo de investigación observa que en el caso de las investigaciones relacionadas con el delito de feminicidio se ha logrado realizar la consignación en el 84% de los casos, porcentaje que corresponde al 26% en el caso de las averiguaciones iniciadas por homicidio doloso.

Al respecto, el grupo de investigación reconoce la importancia de que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas reporte resultados concretos de investigación, particularmente en el caso de los delitos de feminicidio, y exhorta al estado a continuar con este esfuerzo para lograr que en todos los casos las víctimas obtengan justicia pronta y eficaz, incluyendo la reparación integral del daño.

No obstante, considera importante que se avance de manera contundente en las investigaciones en todos los casos de muertes de mujeres y no sólo en aquellas que son clasificadas por la autoridad ministerial como feminicidios.

Asimismo, el grupo considera importante destacar que 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, las autoridades de la entidad deben incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones en curso y las futuras, respecto de todos los casos en los que se presenten muertes violentas de mujeres, independientemente de que dichas muertes configuren o no el tipo penal de feminicidio.

Finalmente, el grupo observa con preocupación que de las 66 indagatorias iniciadas, únicamente se cuenta con seis sentencias condenatorias. Esta cifra es indicativa de impunidad y falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares.

Al respecto, el grupo considera que el estado debe realizar las acciones necesarias para lograr que, en todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio obtengan justicia.

## VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Chiapas, del contexto analizado *supra*, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas por el grupo de investigación, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo, éste concluye lo siguiente:

### I. Primera conclusión

El grupo de investigación observó que existe un contexto de invisibilización y falta de atención específica del fenómeno de violencia que sufren las niñas y mujeres indígenas en Chiapas en general, y en algunas regiones en particular.

A partir de la investigación realizada por el grupo, se identificó que el sistema patriarcal que prevalece en la región Altos de Chiapas con frecuencia coloca a las mujeres en una situación de desventaja social y cultural que provoca discriminación, marginación y violencia en su contra.

Asimismo, se observó que la violencia contra las mujeres que se presenta al interior de las comunidades indígenas es naturalizada so pretexto del respeto de sus usos y costumbres y que, de manera general, las instancias gubernamentales no cuentan con la estructura ni el personal adecuado para atender las necesidades específicas de las niñas y mujeres indígenas. Específicamente, llama la atención de la falta de intérpretes en lenguas indígenas.

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

Diseñar una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres al interior de las comunidades indígenas que tenga como objetivo transformar los patrones culturales que producen y reproducen la violencia. El grupo de investigación propone que el estado diseñe políticas de prevención que atiendan específicamente la problemática de violencia que sufren las niñas y mujeres indígenas al interior de sus comunidades.

Al respecto, el grupo considera que cualquier estrategia de sensibilización y reestructuración de roles dirigida a prevenir la violencia en este contexto debe realizarse desde la cosmovisión indígena y partir de un diálogo con las autoridades tradicionales de los pueblos. En este sentido, las acciones dirigidas a la prevención de la violencia al interior de las comunidades indígenas deberán forzosamente incluir a los hombres.

En el diseño e implementación de la estrategia estatal en materia de prevención de la violencia contra las niñas y mujeres indígenas, debe tomarse en cuenta que el término “indígena”, en el presente contexto, tiene como referente un conjunto de pueblos<sup>81</sup>, lenguas<sup>82</sup> y tradiciones diversas, por lo que

---

<sup>81</sup> Doce pueblos indígenas viven en Chiapas: Cakchiquel, Chol, Jacalteco, Kanjobal, Lacandón, Mame, Mochó, Motozintleco, Tojolabal, Tzeltal, Tzotzil y Zoque.

Cfr. [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=758&Itemid=68](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=758&Itemid=68).

se deben evitar interpretaciones reduccionistas y, en cambio, adecuar las políticas implementadas según la comunidad específica a la que van dirigidas.

Asimismo, es indispensable que, sobre la base del respeto a la identidad cultural, al origen étnico y la lengua de las niñas y mujeres víctimas de violencia, y de las personas agresoras, se consideren las necesidades específicas de las personas indígenas, de manera transversal en todas las políticas públicas y prácticas institucionales. Particularmente, se requiere que todas las instancias encargadas de la atención de las mujeres víctimas de violencia y las de procuración e impartición de justicia, especialmente aquéllas ubicadas en zonas geográficas con alta población indígena, cuenten con intérpretes en lengua indígena<sup>83</sup>.

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

### **Indicadores de cumplimiento:**

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

## **II. Segunda conclusión**

El grupo de investigación observó que aunque existe un alto porcentaje de casos consignados respecto de las averiguaciones previas iniciadas por el delito de feminicidio, dicho porcentaje es significativamente menor en los casos de homicidios dolosos cometidos en contra de mujeres.

Asimismo, se identificó que cuando las mujeres son víctimas de actos de violencia que no ocasionan su muerte, con frecuencia las autoridades ministeriales no actúan con debida diligencia en cuanto a la investigación de los mismos. En este sentido, el grupo detectó que, en ocasiones, las autoridades intentan convencer a las mujeres de no denunciar los hechos de violencia cuando la persona agresora se trata de su cónyuge o su concubino y, en los casos en los que sí se toma la denuncia, es común que,

---

<sup>82</sup> En el estado se hablan las siguientes lenguas y variantes: lacandón, chol del noreste, chol del sureste, tzeltal del occidente, tzeltal del norte, tzeltal del oriente, tzeltal del sur, tzotzil del este alto, tzotzil del este bajo, tzotzil del noreste, tzotzil del norte alto, tzotzil del norte bajo, tzotzil del centro, tzotzil de los Altos, kanjobal, akateko, jakalteko, mocho, uzanteco, chuj, tojolabal, quiche oriental, teko, mam de la frontera, mam de la sierra, mam del Soconusco, zoque del centro, zoque del sur, zoque del este, zoque del norte alto, zoque del norte bajo, zoque del noreste, zoque del sureste, zoque del oeste. La georreferenciación por municipio y localidad puede encontrarse en el *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus auto denominaciones y referencias geoestadísticas*. Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/lenguamaterna/catalogo\\_lenguas\\_indigenas\\_mexico\\_2008.pdf](http://www.cdi.gob.mx/lenguamaterna/catalogo_lenguas_indigenas_mexico_2008.pdf).

<sup>83</sup> Tomando en consideración los estándares contemplados por la Norma Técnica de Competencia Laboral en Interpretación de Lenguas Indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas de la Secretaría de Educación Pública, cuyo nombre oficial es “Estándar de Competencia Laboral para la Función de Interpretación Oral de Lengua Indígena al Español y Viceversa en el Ámbito de Procuración y Administración de Justicia”. Disponible en: <http://panitli.inali.gob.mx/images/pdf/nuinl001.01.pdf>

si el caso no es acompañado por organizaciones de la sociedad civil, no se proporcione información o acceso de las víctimas sobre el avance de las investigaciones o que éste dependa de su impulso procesal.

**En consecuencia, se propone:**

Adoptar todas las medidas que sean necesarias, por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, para garantizar que se investiguen y resuelvan, con la debida diligencia y en un plazo razonable, todos los casos de homicidios dolosos cometidos en contra de mujeres, adoptando una perspectiva de género y de derechos humanos, independientemente de que dichas muertes configuren o no el tipo penal de feminicidio.

Asimismo, el estado debe investigar y dar seguimiento, de manera diligente, a todos y cada uno de los casos de violencia contra mujeres, con independencia de que éstos sean o no acompañados por alguna organización de la sociedad civil y hayan culminado o no en la muerte de la víctima.

En este sentido, el grupo de investigación insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceso a la justicia y a cumplir diligentemente con su obligación de investigar.

Asimismo, es necesario que el personal ministerial evite recurrir a la conciliación de las víctimas con sus agresores en todos los casos de violencia y se garantice que las víctimas y sus familiares sean informados en todo momento del estado procesal de las averiguaciones y las diligencias que se tienen planeadas desahogar para la investigación de los hechos.

Para tales efectos, se sugiere que, además de brindar la capacitación correspondiente en la materia, se emita una directiva por parte del Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, a través de un acuerdo o el instrumento jurídico pertinente, mediante la cual se instruya a todo el personal adscrito a dicha dependencia a que, en cumplimiento con la Ley General de Acceso, eviten los procedimientos de mediación o conciliación por ser inviables en una relación de sometimiento entre la persona agresora y la víctima, e informen a las víctimas y a sus familiares de manera constante el estado de las investigaciones.

En este sentido, se requiere que dicha información sea proporcionada en un lenguaje accesible, respetuoso y culturalmente adecuado.

Finalmente, es indispensable que las autoridades ministeriales realicen las investigaciones de manera diligente y exhaustiva, con perspectiva de género y derechos humanos, y de conformidad con los protocolos de investigación especializados con los que cuenta la Procuraduría.

De esta forma, el estado debe 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.

**Indicadores de cumplimiento**

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) las acciones de investigación emprendidas en los casos y los avances logrados respecto a las mismas; ii) el número de casos consignados o judicializados; iii) el número de casos concluidos; iv) el número de casos que continúan en investigación, y v) el número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal.

Asimismo, el grupo considera como indicadores: i) la emisión de una circular o acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado mediante la cual, de manera fundada y motivada, instruya a todo el personal adscrito a dicha dependencia a que eviten los procedimientos de mediación o conciliación e informen a las víctimas, en todos los casos, del estado de sus asuntos; ii) la difusión y circulación oficial de los protocolos de investigación con perspectiva de género entre las autoridades encargadas de la procuración de justicia; iii) el diseño e impartición de cursos especializados en la materia; iv) la generación de datos que refieran el número y tipo de personal capacitado, en relación al total del personal de cada instancia, y v) la creación de mecanismos de evaluación y certificación sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación.

### **III. Tercera conclusión**

El grupo de investigación observó que el porcentaje de casos consignados por los delitos de feminicidio y homicidio doloso de mujeres es significativamente bajo.

Asimismo, el grupo identificó que las sentencias dictadas otorgan la pena mínima a los responsables y, en algunos casos, existe reticencia de los jueces para sancionar los delitos cometidos en contra de mujeres con un enfoque de perspectiva de género.

Finalmente, en el caso específico de los Jueces de Paz y Conciliación Indígena se confirmó que no actúan con debida diligencia, pues presionan a las víctimas de violencia a conciliar con su agresor y, en muchas ocasiones, las multan por abandonar a su esposo o tener problemas con él.

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

La aplicación de medidas urgentes de capacitación para lograr que, en todos los casos, los familiares de las víctimas de feminicidio y homicidio, así como las mujeres víctimas de violencia en todas sus modalidades obtengan justicia.

Las capacitaciones dirigidas al personal jurisdiccional deberán tomar en cuenta los lineamientos expuestos en la siguiente conclusión e incluir capacitación sobre la aplicación del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* y el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, deberán incluir un módulo específico y práctico sobre la jurisprudencia que han emitido las cortes y órganos especializados en materia de derechos humanos, sobre el acceso a la justicia, la impunidad y su aspecto estructural.

Las capacitaciones deberán contemplar módulos específicos dirigidos a los Jueces de Paz y Conciliación Indígena.

Finalmente, el grupo insta al estado a poner en marcha el proyecto de observatorio de sentencias judiciales por parte del Tribunal Superior de Justicia del Estado y a utilizarlo como una herramienta para fomentar que las y los jueces decidan los casos bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

#### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de investigación considera como indicador: i) el diseño de los programas de capacitación y sus módulos específicos; ii) la implementación de los programas; iii) el diseño de mecanismos de evaluación; iv) la implementación del observatorio de sentencias judiciales del Tribunal Superior de

Justicia del Estado, y v) las evaluaciones realizadas sobre la incorporación de la perspectiva de género y la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en las sentencias.

#### **IV. Cuarta conclusión**

A pesar de que el gobierno del estado reportó un número significativo de cursos de capacitación para las y los servidores públicos dirigidos a la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación y la violencia contra las mujeres, como se mencionó en este informe, con frecuencia, dichas capacitaciones no logran verse reflejadas en el desempeño de las autoridades, las cuales, con frecuencia, reproducen estereotipos y prejuicios de género.

Asimismo, el grupo de investigación observó que el estado no ha llevado a cabo evaluaciones sobre las distintas acciones de capacitación implementadas.

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

Rediseñar los procesos de capacitación y profesionalización del personal del estado mediante el apoyo de instituciones y personas especializadas en discriminación racial, acceso a la justicia, perspectiva de género y violencia contra las mujeres, derechos humanos de las mujeres en general, y de los pueblos indígenas en particular.

Para tales efectos, se deberá realizar un diagnóstico de las capacitaciones que hasta ahora se han estado impartiendo a fin de evaluar su contenido, la forma en que éstas se han impartido, su resultado y si han estado dirigidas a las personas indicadas. Lo anterior, con el fin de garantizar que en el diseño de los nuevos procesos de capacitación se consideren adecuadamente las debilidades, fortalezas y áreas de oportunidad de las capacitaciones previamente implementadas.

Las nuevas capacitaciones deberán contener aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y de procedimiento que permitan a las y los servidores públicos incorporar la perspectiva de género con un enfoque práctico en el ámbito institucional según su adscripción y las funciones que realizan.

Las acciones de capacitación deberán estar orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, e incluir los estándares internacionales<sup>84</sup> en materia de debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia contra las mujeres y feminicidios, así como en la atención integral y acompañamiento de las mujeres víctimas de violencia y sus familiares.

Necesariamente, en el caso de las autoridades del sector salud, las capacitaciones deberán incluir el conocimiento y la metodología de aplicación de la NOM-046, haciendo un especial énfasis en el importante rol que dichas instituciones juegan en la detección de la violencia contra las mujeres y la prevención de la violencia feminicida.

Esos procesos de formación deben ser de carácter permanente, continuo, obligatorio y focalizado según las atribuciones de todas las servidoras y los servidores públicos encargados de servicios de salud, prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

---

<sup>84</sup> Contenidos en instrumentos internacionales, las observaciones y recomendaciones de los órganos del Sistema Universal, los informes y opiniones de los procedimientos especiales del mismo sistema, además de los informes temáticos y los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas, resoluciones de medidas provisionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sean relevantes para el tema de violencia contra las mujeres.

Finalmente, deberán diseñarse mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados de las capacitaciones en el quehacer institucional de las y los servidores públicos, valorando la posibilidad de que en toda la administración pública del estado, los resultados de asistencia y aprobación de estas capacitaciones sean consideradas para los ascensos del personal, en especial cuando se trate del servicio profesional de carrera.

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

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) las pruebas de difusión entre todas las autoridades encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres del presente informe; ii) el diseño de los programas de capacitación y sus módulos específicos, de conformidad con los contenidos mínimos señalados en la presente propuesta; iii) la implementación de los programas; iv) el diseño e implementación de los mecanismos de control de asistencia en todos los niveles jerárquicos; v) el diseño de las pruebas de evaluación, su aplicación a las y los servidores públicos, y sus resultados; vi) la evaluación del impacto de las capacitaciones impartidas a las y los servidores públicos, y vii) la generación de datos que refieran el número de cursos o talleres impartidos, incluyendo los rubros de identificación de la o el servidor público, área de adscripción y dependencia.

### **V. Quinta conclusión**

El grupo observó que, aunque el estado informó que en el Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se tiene que fortalecer el programa estatal para coordinar la implementación de la política estatal en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

De igual forma, se observó que varios Consejos Municipales para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aún no cuentan con su Plan Estratégico.

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

Publicar el Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como realizar todas las acciones necesarias para su difusión e implementación. De igual forma, deberán preverse mecanismos que permitan dar puntual seguimiento a las acciones realizadas en el marco de la implementación del programa.

El Programa Integral deberá integrar y coordinar los esfuerzos de todas las instancias de los distintos niveles de gobierno en el estado en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En este sentido, todos los Consejos Municipales para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia deberán elaborar sus respectivos planes estratégicos de manera coordinada con la política estatal en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El grupo de investigación sugiere generar mecanismos que permitan considerar la opinión y experiencia de personas académicas y organizaciones de la sociedad civil, en el marco del diseño y elaboración del programa.

#### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la publicación del programa; ii) la difusión oficial del programa; iii) los reportes periódicos sobre la implementación del programa por parte de las autoridades encargadas de su ejecución; iv) el diseño y elaboración de los

planes estratégicos de los Consejos Municipales para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## **VI. Sexta conclusión**

El grupo de investigación considera que los esfuerzos del estado en materia de difusión y promoción de los derechos humanos de las mujeres son importantes, sin embargo estos no han resultado suficientes, ya que la mayoría de las campañas implementadas no son conocidas por parte de la sociedad chiapaneca.

Asimismo, se identificó que no existen acciones de difusión que atiendan, de manera particular, la situación de violencia que viven las niñas y mujeres indígenas en las distintas comunidades en el estado de Chiapas.

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

Generar campañas permanentes de prevención para los niveles estatal, municipal, regional y comunitario, que respeten la perspectiva lingüística y cultural señalada en la primera conclusión.

Las campañas deben incluir contenidos acerca del ciclo de la violencia, la visibilización de la misma, y sus tipos y modalidades. Asimismo, deben acompañarse de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores que producen y reproducen la violencia; proveer información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos; promover masculinidades no violentas, una reestructuración de roles y relaciones igualitarias de convivencia entre mujeres y hombres, incluyendo la convivencia en las comunidades indígenas y agrarias.

En este sentido, se requiere que a través de las campañas se impulsen contenidos y mensajes dirigidos al empoderamiento integral de las mujeres y a las masculinidades libres de estereotipos de género. En función de ello, se sugiere mostrar situaciones en las cuales las mujeres y los hombres acceden de manera no discriminatoria a las mismas oportunidades y participan, en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Por lo anterior, las campañas deben dirigirse no sólo a las mujeres, sino también a las personas agresoras y a las que atestigüen violencia. De igual forma, deberá realizarse una evaluación periódica del impacto de todas las campañas implementadas.

Finalmente, debe considerarse que es necesario que se prevea la realización de campañas de prevención específicamente dirigidas a las comunidades indígenas. Dichas acciones deben realizarse sobre la base del respeto a la identidad cultural, el origen étnico y la lengua de las comunidades indígenas, considerando las necesidades específicas de las personas, derivadas de su pertenencia a un grupo indígena.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) los diseños de campañas con perspectiva de género, asesoradas por especialistas en la materia; ii) las evidencias de su difusión a nivel estatal, municipal, regional y local, y iii) la medición del impacto de las mismas.

## **VII. Séptima conclusión**

El grupo de investigación constató que existe una precariedad de recursos materiales, así como la falta de recursos humanos y económicos de las instituciones encargadas de brindar atención médica a

las mujeres víctimas de violencia. Dicha situación preocupa al grupo, pues impacta de manera directa en la calidad del servicio y, sin duda, repercute en la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres, sobre todo si se consideran los altos índices de mortalidad materna que existen en el estado.

**En consecuencia, se propone:**

Fortalecer a las instituciones del sector salud que atienden a mujeres víctimas de violencia con más presupuesto, espacios apropiados y personal especializado.

**Indicadores de cumplimiento**

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones del sector salud; ii) la asignación de recursos presupuestales para el fortalecimiento de los espacios de atención de las mujeres en situación de violencia en dichas instituciones; iii) la ampliación de infraestructura material de las instancias, y iv) la contratación de personal especializado.

**VIII. Octava conclusión**

El grupo de investigación identificó que a pesar de que la Ley local de Acceso<sup>85</sup> establece la obligación de integrar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, dicho sistema de información no se encuentra operando.

Si bien el grupo de investigación reconoce la utilidad de los registros administrativos reportados por el estado<sup>86</sup>, éstos no cumplen con el propósito de sistematizar 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 y características del fenómeno de violencia que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar, entre otras, acciones preventivas.

**En consecuencia, se propone:**

Diseñar e integrar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia en Contra de las Mujeres, para administrar la información de todas las instancias involucradas en la atención y sanción de la violencia contra las mujeres de toda la entidad.

Dicho banco deberá permitir monitorear las tendencias de la violencia contra las mujeres, así como realizar estadísticas y diagnósticos periódicos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de esta violencia y, en consecuencia, instrumentar políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres adecuadas a la realidad del estado.

Es indispensable que dicho banco estatal sea integrado y actualizado de manera constante por todas las instancias involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra

---

<sup>85</sup> Artículo 48, fracción XIII de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas.

<sup>86</sup> El estado informó que cuenta con cuatro sistemas de datos: i) el Sistema Estadístico WEB, que recopila información del inicio y la actualización de las averiguaciones previas; ii) el Sistema Integral de Justicia Estatal, que integra los datos de los expedientes en el nuevo sistema penal acusatorio; iii) el Registro de Atenciones del Centro de Justicia para las Mujeres, que cuenta con registros administrativos de las atenciones brindadas en dicha instancia a las mujeres violentadas; y iv) el Registro Estatal de Atención a Víctimas, que registra la información de las atenciones que brinda la Dirección de Atención a Víctimas y de Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia.

las mujeres, de manera que en él confluyan todos los casos de violencia contra las mismas. En este sentido, es necesario realizar un mapeo estatal de todas las instancias locales y municipales que, por sus funciones, deberían alimentar el banco a fin de proporcionarles las herramientas que les permitan dar cumplimiento a esta obligación.

De igual forma, la información de los cuatro sistemas de datos referidos por el estado deberá sistematizarse y alimentar al banco estatal.

Para la debida integración de la información de la base de datos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como las instancias municipales deberán coadyuvar recopilando y proporcionando la información y datos de los casos de violencia que atienden. Se deberá tener un especial cuidado cuando se trate de casos de niñas y mujeres migrantes y/o indígenas.

El diseño funcional y operativo del banco deberá respetar la política para el tratamiento y protección de datos personales, de conformidad con la legislación aplicable en la materia.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño e integración del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia en Contra de las Mujeres; ii) la propuesta de plantillas para la captura de información; iii) la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos del Banco Estatal; iv) la definición de privilegios de usuarias y usuarios (administración, captura y consulta); v) el diseño de indicadores; vi) los reportes sobre la administración de la base de datos, y vii) la publicación periódica de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal.

## **IX. Novena conclusión**

El grupo de investigación identificó que la falta de otorgamiento e implementación de órdenes de protección en favor de mujeres víctimas de violencia es un tema de especial preocupación de las distintas organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, si bien se observó que las órdenes de protección han sido otorgadas con menor reticencia por parte de las autoridades competentes en el último año, el principal problema es la falta de implementación de las mismas, especialmente en contextos rurales en relación con mujeres indígenas o con aquéllas que habitan en comunidades agrarias.

Asimismo, el grupo de investigación detectó que el servicio de protección a las mujeres en situación de violencia que se brinda a través de las casas de tránsito y el Albergue Temporal para Mujeres Víctimas del Maltrato del DIF no resulta suficiente para atender la demanda que existe en la entidad.

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

Diseñar mecanismos de coordinación entre las instancias de procuración de justicia, las de seguridad pública y los órganos jurisdiccionales, a fin de garantizar la efectiva implementación de las órdenes de protección dictadas a favor de mujeres víctimas de violencia.

En este sentido, se sugiere la creación y adopción de los protocolos y procedimientos institucionales necesarios, a nivel estatal y municipal, para la implementación de las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y

evaluación periódica de las medidas adoptadas, y llevar con precisión un registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes en la entidad federativa.

Las autoridades encargadas de la implementación de las órdenes de protección, en coordinación con la Secretaría de la Mujer, deberán realizar acciones de sensibilización dirigidas a las poblaciones rurales e indígenas sobre la naturaleza, finalidad e importancia de las órdenes de protección para la prevención de la violencia y la protección de las mujeres en situación de riesgo. De igual forma, deberán crearse los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades tradicionales para garantizar la efectiva instrumentación de las medidas de protección otorgadas en favor de mujeres en situación de riesgo.

Por otra parte, se sugiere ampliar la temporalidad de las órdenes de protección de emergencia y preventivas, prevista por la Ley local de Acceso<sup>87</sup>, a fin de que su vigencia no se limite a 72 horas sino que ésta persista hasta en tanto se extinga el riesgo que dio origen a las mismas.

Finalmente, es necesario revisar la situación actual de los albergues y/o refugios estatales con los que se cuenta para brindar protección a las mujeres víctimas de violencia, así como las alianzas de colaboración que existen con organizaciones de la sociedad. En este sentido, de conformidad con lo dispuesto por la Ley local de Acceso<sup>88</sup>, la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el estado y las autoridades municipales deben fomentar y promover la creación de refugios. De igual forma, el grupo de investigación considera indispensable que se emitan las regulaciones necesarias para el adecuado funcionamiento de los mismos.

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

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación y adopción de los protocolos y procedimientos institucionales necesarios, a nivel estatal y municipal, para la emisión, tramitación e implementación de las órdenes de protección para las autoridades de policía, procuración de justicia y del poder judicial; ii) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas; iii) la integración y actualización del registro administrativo de órdenes de protección; iv) las acciones de sensibilización dirigidas a las comunidades agrarias e indígenas en materia de implementación de órdenes de protección; v) las acciones de coordinación realizadas con las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas para garantizar la efectiva instrumentación de las medidas de protección; vi) la elaboración y publicación de regulación para la operación de refugios, así como las acciones dirigidas a su fortalecimiento, y vii) la presentación de la iniciativa de reforma al artículo 15 de la Ley local de Acceso ante el Congreso local para modificar la vigencia de las órdenes de protección.

\* \* \* \*

El presente informe fue votado por unanimidad por Pablo Navarrete Gutiérrez, representante del Instituto Nacional de las Mujeres; José Gómez Huerta Suárez, representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; Aurora del Río Zolezzi, representante la Secretaría de Salud; Mirna Irene Garduño Cruz, de la Procuraduría de la República; María Antonia Gonzalez del Castillo, representante de la Secretaría de Desarrollo Social y Tania Ramírez Hernández, representante del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

---

<sup>87</sup> Artículo 15 de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas.

<sup>88</sup> De conformidad con lo señalado por los artículos 39 fracción V, 47 fracción III, 48 fracción V y 57 de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas.