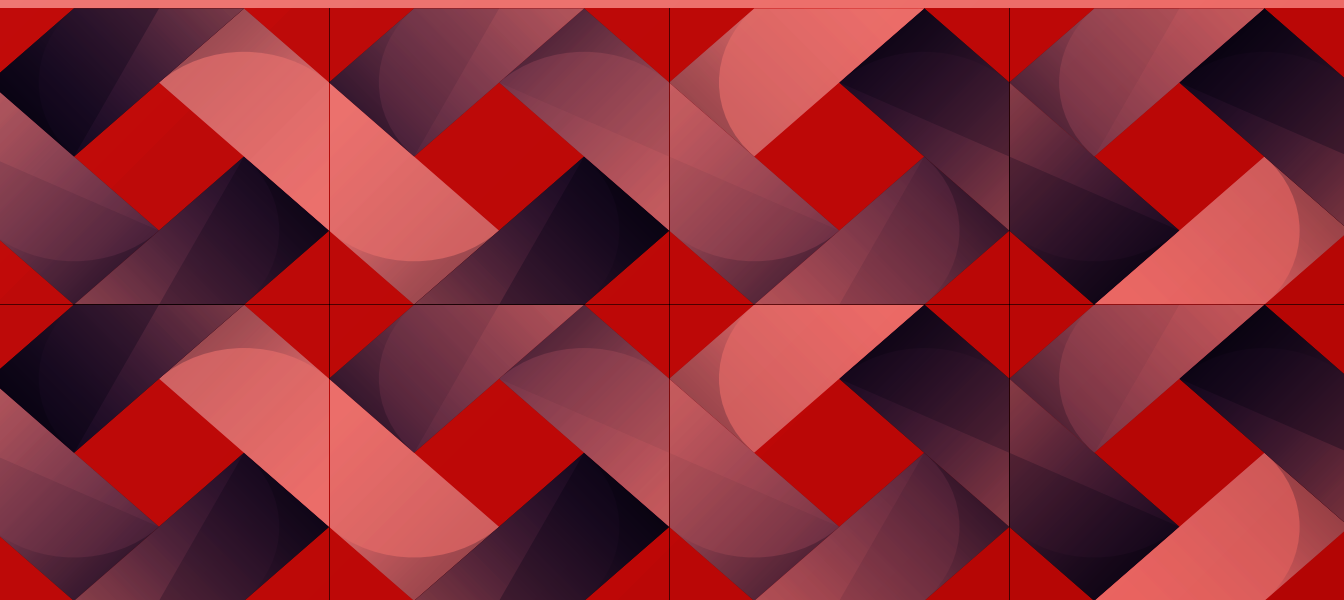


# **Estatus del cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de violencia por razón de género: El caso de Oaxaca**



**Julio 2018 - Agosto 2020  
Informe Ciudadano ante  
el Comité CEDAW**



# **Estatus del cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de violencia por razón de género: El caso de Oaxaca**



**Julio 2018 - Agosto 2020  
Informe Ciudadano ante  
el Comité CEDAW**

# **Estatus del cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de violencia por razón de género: El caso de Oaxaca**

**Julio 2018 - Agosto 2020**

**Informe Ciudadano ante el Comité CEDAW**

## **Coordinación**

Emilie Chantal De Wolf

Yesica Sánchez Maya

## **Revisión editorial**

Leonardo Pino

## **Diseño**

MOLOstudio

## **Investigación y redacción**

Emilie Chantal De Wolf

María del Lourdes López Velasco

Valeria del Carmen Ramos Silva

Yesica Sánchez Maya

## **Contacto**

[www.consorticiooaxaca.org.mx](http://www.consorticiooaxaca.org.mx)

[contacto@consorticiooaxaca.org.mx](mailto:contacto@consorticiooaxaca.org.mx)

[contacto.consorticiooaxaca@gmail.com](mailto:contacto.consorticiooaxaca@gmail.com)

Pensamientos, No. 104, Col. Reforma,

Oaxaca, México

C.P. 68000

Tel. (01 951) 206 6578

Esta publicación fue posible gracias al financiamiento a Consorcio Oaxaca en el marco del Servicio Civil para la Paz. Los contenidos, sin embargo, no necesariamente representan la posición de la financiadora.

Se autoriza la reproducción parcial o total de esta publicación siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente

Este informe fue publicado en Oaxaca de Juárez, Oaxaca en febrero 2021.

# ÍNDICE

---

<b>Presentación y metodología</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	6
El Comité CEDAW y sus recomendaciones al Estado Mexicano .....	6
Contexto de Oaxaca y necesidad de evaluación diferenciada .....	7
<b>Política pública de género en Oaxaca</b> .....	9
Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 .....	9
Presupuesto y programas operativos 2020 .....	10
<b>Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en Oaxaca</b> .....	16
Datos generales .....	16
Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres del Estado de Oaxaca 2018-2022 .....	17
Evaluación de la implementación de la AVGM .....	18
<b>Feminicidio en Oaxaca</b> .....	22
Tipo penal .....	22
Protocolos de investigación del feminicidio .....	22
Panorama del feminicidio en Oaxaca .....	25
Investigación, judicialización y sanción del feminicidio .....	25
<b>Desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en Oaxaca</b> .....	27
Marco legal para la investigación y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas .....	27
Panorama de las desapariciones de niñas y mujeres en Oaxaca .....	28
Investigación, judicialización y sanción del delito de desaparición de niñas, adolescentes y mujeres .....	29
<b>Recomendaciones</b> .....	30



# PRESENTACIÓN Y METODOLOGÍA

La elaboración de este informe surge en el contexto de la evaluación del Estado Mexicano por parte del Comité CEDAW en cuanto al cumplimiento de recomendaciones emitidas por este Comité sobre Alergas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio y Desaparición de niñas, adolescentes y mujeres<sup>1</sup>.

En este contexto, y frente al dramático incremento de la violencia contra las mujeres en el Estado de Oaxaca, la organización feminista Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C. (Consorcio Oaxaca) presentamos informe sombra ante el Comité CEDAW para dar a conocer información específica sobre la situación de violencia contra las mujeres y el estatus de cumplimiento de las recomendaciones en Oaxaca.

La información que presentamos ha sido sistematizada a partir de nuestra labor de acompañamiento a víctimas de violencia feminicida, de nuestra Plataforma sobre Violencia Feminicida<sup>2</sup> y de investigaciones realizadas mediante solicitudes de acceso a la información a las instancias responsables en el Estado de Oaxaca.

1. La evaluación del Estado Mexicano de referencia se realizó en febrero 2021 entorno al cumplimiento de cuatro recomendaciones emitidas en el siguiente informe: Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Observaciones Finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW, 31 de julio de 2018. Disponible para la consulta en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/N1823803.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/N1823803.pdf)

2. Plataforma Violencia Feminicida en Oaxaca de Consorcio Oaxaca: <https://violenciafeminicida.consorciooaxaca.org.mx/>

# INTRODUCCIÓN



## EL COMITÉ CEDAW Y SUS RECOMENDACIONES AL ESTADO MEXICANO

El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de la Organización de las Naciones Unidas, es un órgano de expertos independientes encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Los países que, como México, se han adherido a la Convención, tienen la obligación de presentar al Comité informes periódicos sobre su implementación<sup>3</sup>. México presentó su noveno informe y fue evaluado por última ocasión en julio de 2018; como resultado, el Comité formuló una serie de recomendaciones solicitando que, en un plazo de dos años, el Estado Mexicano proporcione información sobre las medidas adoptadas para poner en práctica cuatro recomendaciones prioritarias<sup>4</sup>:

- Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio.
- Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzo-

3. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Información sobre su mandato, disponible para la consulta en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx>

4. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Observaciones Finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW, 31 de julio de 2018. Recomendaciones c, d, e, h del párrafo 24. Disponible para la consulta en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/N1823803.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/N1823803.pdf)



so, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género.

- Evalúe la repercusión del mecanismo de Alerta de Violencia de Género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia.
- Acelere de manera prioritaria la resolución del caso de Pilar Argüello Trujillo, como recomendó el Comité en su dictamen sobre la comunicación Trujillo Reyes y Argüello Morales C. México, con miras a alentar la resolución de otros casos similares en el futuro.

## CONTEXTO DE OAXACA Y NECESIDAD DE EVALUACIÓN DIFERENCIADA



La crisis de violencia y hartazgo de las mujeres frente a la total impunidad en la que se encuentran los delitos cometidos por razón de género es denominador común en todo el país; sin embargo, el contexto en el que viven las mujeres dista entre las diversas entidades federativas. El análisis de índices de desigualdad muestra en este sentido que algunos estados presentan situaciones tan dispares que parecen países distintos. Además, los contextos demográficos sociales y económicos varían considerablemente en términos de densidad, etnia, edades, situación económica, entre otros.

El estado de Oaxaca se destaca en distintos sentidos: por un lado, se ubica como la entidad federativa con mayor diversidad indígena, puesto que en el territorio oaxaqueño habitan 16 pueblos originarios y el pueblo afromexicano. Por otro lado, Oaxaca se encuentra entre los estados del país con los niveles más elevados de pobreza y mayor desigualdad, así como con los niveles más elevados de violencia en contra de las mujeres.

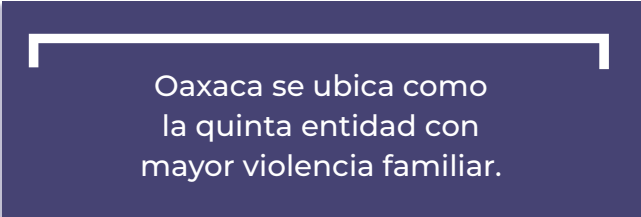
En base al Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>5</sup> del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oaxaca se sitúa en el penúltimo lugar a nivel nacional<sup>6</sup>.

5. El IDH sintetiza aspectos sociales y económicos básicos para el desarrollo mediante indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos

6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: Nueva metodología, p.128. Disponible para la consulta en: <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>

Dicha situación es todavía más preocupante cuando se analiza el desarrollo humano de manera diferenciada entre hombres y mujeres: el 50.3% de los municipios con un IDH bajo para las mujeres, se ubican en Oaxaca; asimismo existen importantes brechas de desigualdad para las mujeres oaxaqueñas en términos de educación (80,4%), bienestar (59.1%), salud (58,4%) e ingreso (44.8%)<sup>7</sup>.

En relación a la violencia contra las mujeres, en particular la violencia familiar, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, el 46.1% de las mujeres sufrieron violencia por parte de su pareja; por arriba de la media nacional de 43.9%. Oaxaca se ubica en este sentido como la quinta entidad con la mayor proporción de violencia registrada<sup>8</sup>.



Oaxaca se ubica como la quinta entidad con mayor violencia familiar.

De allí, que para poder evaluar la situación de las mujeres en México y el cumplimiento de compromisos internacionales en esta materia, es insuficiente un análisis nacional, sino que es imprescindible analizar contextos y situaciones estatales; por lo que presentaremos información diferenciada sobre Oaxaca.

7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: Nueva metodología. pp.16-18. Disponible para la consulta en: <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>

8. INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar, La violencia de la pareja a lo largo de la relación a actual o última, 2016. p.37. Disponible para la consulta en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/-doc/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/-doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf)

# POLÍTICA PÚBLICA DE GÉNERO EN OAXACA

Para entender la situación del feminicidio, desaparición de niñas, adolescentes y mujeres y evaluar la implementación de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en Oaxaca, es imprescindible entender algunos desafíos que existen en materia de política pública de género en el Estado, de allí que antes de abordar los temas relacionados con tres de las cuatro recomendaciones prioritarias emitidas por el Comité CEDAW, presentamos algunos elementos sobre la política pública de género.

## PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2016-2022



Para conocer la política pública de género en el Estado de Oaxaca es necesario revisar el Plan Estatal de Desarrollo<sup>10</sup> (PED) 2016-2022. El PED fue aprobado con notorio retraso respecto a lo que mandata la ley vigente, después de haber sido devuelto dos veces al Ejecutivo por inconsistencias; con el agravante que se elaboró sin la participación de la sociedad civil. Dicho plan está estructurado en 5 ejes de gobierno<sup>11</sup> y 3 políticas transversales, una de ellas es la igualdad de género.

El apartado sobre la política transversal de igualdad de género se reduce a tres cuar-

9. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Observaciones Finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW, 31 de julio de 2018. Recomendaciones c, d, e del párrafo 24. Disponible para la consulta en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/N1823803.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/N1823803.pdf)

10. Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Oaxaca 2016-2022. Disponible para la consulta en: <http://www.administracion.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/08/PED-2016-2022-Oaxaca.pdf>

11. Oaxaca Incluyente con Desarrollo Social, Oaxaca Moderno y Transparente, Oaxaca Seguro, Oaxaca Productivo e Innovador, Oaxaca Sustentable

tillas<sup>12</sup>, en las que solo se presentan datos y líneas de acción muy generales. En cuanto a indicadores para el abordaje de dicha política transversal únicamente se mencionan los índices genéricos del PNUD, mismos que son insuficientes para evaluar la complejidad de variables, contextos e impactos de la política pública en Oaxaca.

El Plan Estatal de Desarrollo constituye la formulación general de política pública misma que se opera finalmente a través de la aprobación de presupuesto para la ejecución de programas y planes específicos.



## **PRESUPUESTO Y PROGRAMAS OPERATIVOS 2020**

Para el año 2020, el Presupuesto de Egresos<sup>13</sup> aprobado para Oaxaca fue de \$76,008,676,024.00 MXN. El análisis de este presupuesto muestra una total simulación en materia de género. Efectivamente, se aprobaron miles de millones en lo general para la política transversal de “Igualdad de Género” sin embargo, se desglosaron muy pocas acciones específicas en la materia en el “Programa Operativo Anual para 2020 – Matriz de Indicadores para resultados – Reporte MIR Inicial” (Programa Operativo)<sup>14</sup> anexado al Presupuesto.

El análisis del presupuesto 2020 muestra una total simulación en materia de género.

La asignación para Igualdad de Género<sup>15</sup> se eleva a \$8,899,178,306.22 MXN, una cantidad que representa el 11.7% del presupuesto total. La mayoría de este presupuesto

13. Decreto 884 del Congreso del Estado de Oaxaca. Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_es-tatales/Presupuesto+de+Egresos+del+Estado+de+Oaxaca+\(Txt+orig+dto+884+aprob+LXIV+Legislatura+10+dic+2019+PO+Ext+ra+24+dic+2019\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_es-tatales/Presupuesto+de+Egresos+del+Estado+de+Oaxaca+(Txt+orig+dto+884+aprob+LXIV+Legislatura+10+dic+2019+PO+Ext+ra+24+dic+2019).pdf)

14. Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

15. Anexo 5 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. pp.760-766. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

(más de 4700 millones) fue asignada a Servicios de Salud de Oaxaca (\$2,146,177,715.31MXN) y a instancias de Educación (\$2,573,351,670.55MXN), sin que ello se refleje en sus Programas Operativos.

Efectivamente, de los 3 programas de Servicios de Salud<sup>16</sup>, que suman un total de 106 actividades, tan solo 6 de ellas cuentan con enfoque de género<sup>17</sup>; a su vez, de los 12 programas relacionados con la educación<sup>18</sup>, que suman un total de 166 actividades, tan solo 2 de estas cuentan con un enfoque dirigido a otorgar becas a mujeres indígenas para posgrados y a madres jóvenes o embarazadas en la educación básica<sup>19</sup>.

El presupuesto de la SMO representa solo un 0.2% del presupuesto de la política de igualdad de género.

Además, el presupuesto sumamente bajo para la única instancia cuyo mandato está específicamente enfocado en asuntos de género, la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca (SMO), denota el poco interés del Ejecutivo en esta materia. Ello confirma

una tendencia que ya había sido señalada años atrás por el PNUD, misma que evidenció en un análisis de 2014 sobre las “Atribuciones de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas”, una asignación presupuestal muy baja para el estado de Oaxaca<sup>20</sup>. El presupuesto de la SMO, de poco más de 18 millones de pesos<sup>21</sup> es el más bajo de todas las Secretarías de Estado; representa tan solo un

16. Los 3 programas del Servicio de Salud son los programas n°159, 164 y 169 detallados en el Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

17. Las 6 actividades son las que integran el segundo componente: “Salud reproductiva con enfoque de género proporcionada” del programa 169: Prevención y promoción de la salud. Detalladas en el Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. pp.540-542. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

18. Los 12 programas relacionados con la educación son los programas n° 104, 105, 125, 127, 132, 139, 156, 182, 183, 184, 200 y 207, detallados en el Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

19. Actividad 2 del Programa 104: Fomento al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación del programa, que consiste en “Colocar becas de posgrado para mujeres indígenas del programa nacional de posgrados de calidad”. Y actividad 11 del Programa 105: Educación básica incluyente, que consiste en “Entregar becas a madres jóvenes y jóvenes en situación de embarazo para la conclusión de la educación básica.”

Actividades detalladas en el Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. p.101 y p.116. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: Nueva metodología. (pp.27-46) Disponible para la consulta en: <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>

21. Decreto 884 del Congreso del Estado de Oaxaca. Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [http://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/Presupuesto+de+Egresos+del+Estado+de+Oaxaca+\(Txt+orig+dto+884+aprob+LXIV+Legislatura+10+diciembre+2019+PO+Extra+24+diciembre+2019\).pdf](http://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Presupuesto+de+Egresos+del+Estado+de+Oaxaca+(Txt+orig+dto+884+aprob+LXIV+Legislatura+10+diciembre+2019+PO+Extra+24+diciembre+2019).pdf) Y Anexo 5 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. p.762. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresooolaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

0.2% del presupuesto total de la política pública transversal de Igualdad de Género<sup>22</sup> y un 0.02% del presupuesto de egresos. Ello contrasta con los montos elevados otorgados a otras instancias, por ejemplo, los más de 61 millones asignados a Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Oaxaca y los 165 millones asignados a la Oficina de Pensiones del Estado de Oaxaca para esta misma política de Igualdad de Género; instancias que no desglosan acción específica alguna en materia de género en su Programa Operativo<sup>23</sup>.

En relación a la SMO, cabe señalar que su Programa Operativo es endeble, sobre todo en relación a indicadores y medios de verificación, dado que se encuentran links caducados o páginas que no proveen información sobre lo planteado, así como indicadores poco precisos que no permiten verificar la real consecución de avances en la materia; como, por ejemplo: *“porcentaje de reuniones (para la mejora del mecanismo de atención a la violencia de género contra la mujer) realizadas”*<sup>24</sup>.

Por otro lado, en el Presupuesto de Egresos de 2020, se asignaron montos elevados para la política transversal para la igualdad de género a instancias claves para alcanzar la igualdad de género y para la atención, prevención y acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia: el Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca (TSJO), la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (FGEO), la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (SSPO) y la Secretaría General de Gobierno (SEGEGO).

Sin embargo, nuevamente, poco se tradujo en acciones o estrategias concretas en la materia en sus Programas Operativos<sup>25</sup>: tan solo existe una mención genérica al enfoque de género en el propósito del programa del TSJO y una sola acción diferenciada en el programa de la FGEO que consiste en “otorgar servicios integrales a las víctimas del delito por razón de género”. En cuanto a la SEGEGO y la SSPO, no existe ninguna mención específica a la igualdad de género ni tampoco a la prevención,

22. Anexo 5 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. p.762. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

23. Programa 146 Ampliación y Mejoramiento de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento. pp.353-384; Programa 160 Conservación de ecosistemas y prevención del deterioro ambiental. pp.463-472; Programa 181 Más Oaxaca pp.596-609; Programa 143 Seguridad y Bienestar para los trabajadores, jubilados, pensionados, pensionistas e integrantes de las instituciones policiales del Gobierno del Estado. Pp345-358. Detallados en el Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuestos de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

24. Programa 152: Promoción y fomento de las políticas públicas igualitarias para mujeres y hombres. Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. p. 426. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

25. Tribunal Superior de Justicia: Programa 131: Impartición de Justicia; Fiscalía General del Estado de Oaxaca: Programa 162: Procuración General de Justicia; Secretaría General de Gobierno: Programa 102: Gobernabilidad Democrática; Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca: Programa 114: Desarrollo, profesionalización y certificación de seguridad pública, Programa 120: Prevención, Seguridad y Protección Pública y Programa 121: Fortalecimiento del Sistema Penitenciario. Anexo 1 del Decreto 884 de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible para la consulta en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV\\_0884.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/ADLXIV_0884.pdf)

Los programas de SSPO y SEGEGO no desglosan ni una sola acción específica para la igualdad de género.

atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en sus programas. Esto llama particularmente la atención al tomar en cuenta que el presupuesto total de estas instancias depende entre 35 y 53% de la política transversal de género

dejando en este sentido sin respuesta la pregunta sobre como se ha gastado este dinero a igualdad de género:

<b>Instancia</b>	<b>Presupuesto total</b>	<b>Presupuesto para igualdad de género</b>	<b>% para igualdad género en relación a presupuesto total</b>
Secretaría General de Gobierno	\$337,574,376.00 MXN	\$179,671,036.27MXN	53%
Secretaría de Seguridad Pública	\$1,475,747,476.80 MXN	\$571,786,548.96MXN	39%
Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca	\$ 223,730,712.53 MXN	\$78,305,749.39 MXN	35%
Fiscalía General del Estado de Oaxaca	\$ 723,558,887.11 MXN	\$289,423,554.83MXN	40%

## **SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (SEGEGO)**

En respuesta a una solicitud de información<sup>26</sup>, la SEGEGO informó que “en los ejercicios fiscales de 2018, 2019 y 2020 no fue asignado presupuesto para atender a la violencia contra las mujeres”, evidenciando la total desprotección en la que esa instancia deja a las víctimas de violencia de género cuando es su obligación atenderlas y garantizar el acceso a la reparación del daño de todas las víctimas en

26. Solicitud de información registrada con el folio N° 00808820.

Oaxaca, incluyendo huérfanas y sobrevivientes del feminicidio. Al respecto, cabe destacar que la Ley de Víctimas de Oaxaca, que entró en vigor en diciembre de 2017, mandata la creación de un Sistema Integral de Víctimas -incluyendo una Comisión Estatal de Víctimas- en un plazo no mayor a 60 días<sup>27</sup>; sin embargo, hasta la fecha, no ha sido electa por el Congreso local la persona titular de dicha instancia y en consecuencia no está en funcionamiento la Comisión Estatal; en tanto, sigue la SEGEGO como responsable de la atención.

La SEGEGO deja en total desprotección a las víctimas de violencia de género.

## SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE OAXACA (SSPO)

En respuesta a una solicitud de información,<sup>28</sup> la SSPO informó que únicamente asignó 100,000.00 MXN en 2019 y en 2020 para atención a la violencia; siendo ejercidos finalmente 53,716.51 MXN en 2019 y nada en 2020.

## FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA

En respuesta a una solicitud de información<sup>29</sup> sobre presupuestos para investigar todos los delitos cometidos contra las mujeres por razón de género y para la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas; la FGEO informó que no era posible determinar estos presupuestos ya que están integrados y generalizados en los presupuestos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos

27. Ley de Víctimas de Oaxaca, artículo quinto transitorio, disponible para la consulta en: [http://docs64.congreso.oaxaca-gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/Ley\\_de\\_V%C3%ADctimas\\_del\\_Estado\\_de\\_Oaxaca\\_\(Ref\\_Dto\\_1631\\_aprob\\_LXIII\\_Legis\\_25\\_sep\\_2018\\_PO\\_45\\_8a\\_secc\\_10\\_nov\\_2018\).pdf](http://docs64.congreso.oaxaca-gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley_de_V%C3%ADctimas_del_Estado_de_Oaxaca_(Ref_Dto_1631_aprob_LXIII_Legis_25_sep_2018_PO_45_8a_secc_10_nov_2018).pdf)

28. Solicitud de información registrada con el folio N° 00807620

29. Solicitud de información registrada con el folio N° 00802520



Contra la Mujer por Razón de Género (cuyo presupuesto para 2020 fue de 1,908,035.10 MXN, lo que representa el 0.2% del presupuesto total de esta instancia)

La FGEO no contempla acciones específicas ni financiadas para la búsqueda de mujeres desaparecidas.

y de la Vicefiscalía General de Atención a Víctimas y a la Sociedad (cuyo presupuesto para 2020 fue de 2,234,551.48 MXN, lo que representa el 0.3% del presupuesto total de esta instancia). En cuanto a la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres, la FGEO mencionó que

se engloba en la actividad “Localizar personas reportadas como desaparecidas”, dejando en evidencia que no se tiene contempladas acciones específicas ni financiadas para la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres.

Las respuestas de las tres entidades y el análisis presupuestal dejan en evidencia que la política pública de género es simulación en Oaxaca, y que la igualdad de género y erradicación de la violencia contra las mujeres no son prioridades para los poderes del Estado.

# ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (AVGM) EN OAXACA



## DATOS GENERALES

El 3 de julio de 2017 fue presentada una solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) para el Estado de Oaxaca, misma que fue decretada<sup>30</sup> hasta el 30 de agosto 2018 para 40 municipios ubicados en 5 regiones del estado.

Los resolutivos<sup>31</sup> de la Alerta se enfocan en la implementación de un programa integral que refleje una política sistemática de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres antes de así como en la toma de acciones emergentes enfocadas en programas de trabajo municipales que deben incluir medidas de seguridad, justicia, reparación y prevención de la violencia contra las mujeres y finalmente en la creación de Consejos Municipales para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación (PASE) de la Violencia de Género contra las Mujeres.

Los resultados de la implementación de la Declaratoria de AVGM son muy limitados; a la fecha, las diversas formas de violencia contra las mujeres se han mantenido e incluso han incrementado, incrementadas. En base al registro hemerográfico de Consorcio Oaxaca, sistematizado en la Plataforma de Violencia Feminicida, durante los 18 meses posteriores a la Declaratoria de AVGM, el número de casos de desapariciones de niñas, adolescentes y mujeres se ha incrementado significativamente en comparación con los casos registrados durante los 18 meses anteriores, pasando de **311 a 394 casos**<sup>32</sup>; a su vez,

30. Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Oaxaca. 30 de agosto de 2018. Disponible para la consulta en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485359/Resolucion\\_AVGM\\_Oaxaca.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485359/Resolucion_AVGM_Oaxaca.pdf)

31. Ídem

32. 311 casos registrados del 1 de marzo de 2017 al 31 agosto de 2018 y 394 casos del 1 de septiembre de 2018 al 28 de

el número de casos de feminicidios registrado se ha mantenido estable pasando de **193** a **188**<sup>33</sup>.

## **PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES DEL ESTADO DE OAXACA 2018-2022**



Una de las acciones que realizó el Gobierno del Estado de Oaxaca en el marco de la implementación de la Declaratoria de AVGM fue la publicación del “Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres del Estado de Oaxaca 2018-2022” en el Periódico Oficial de Oaxaca, el 12 de enero 2019<sup>34</sup>.

El Programa Integral 2018-2022 establece que busca cumplir con la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) y dar *“contenidos precisos a las acciones comprometidas en el PED vigente, con el objetivo de optimizar los recursos y garantizar el cumplimiento transversal de lo ya programado para garantizar la vida de las mujeres.”*<sup>35</sup> Sin embargo, se limita a retomar líneas de acción del PED y resolutiveos de la AVGM, proponiendo algunas metas sin indicadores para evaluar su implementación e impacto.<sup>36</sup>

Además, la redacción del Programa demuestra un desconocimiento de la materia, el uso de un lenguaje machista, y presenta evidentes descuidos. A manera de ejemplos, destacamos los siguientes:

- **Introducción (p.2, §2):** Se menciona en relación a los derechos humanos: “El **acuerdo** es que el Estado es responsable de garantizar que no se restrinjan derechos”. Es totalmente erróneo hablar de acuerdo cuando se trata de una obligación de Estado.

febrero de 2020. Datos sistematizados a través de la Plataforma Violencia Feminicida en Oaxaca de Consorcio Oaxaca: <https://violenciafeminicida.consorticioaxaca.org.mx/>

33. 193 casos registrados del 1 marzo de 2017 al 31 agosto de 2018 y 188 casos del 1 de septiembre de 2018 al 28 de febrero de 2020. Datos sistematizados a través de la Plataforma Violencia Feminicida en Oaxaca de Consorcio Oaxaca: <https://violenciafeminicida.consorticioaxaca.org.mx/>

34. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres del Estado de Oaxaca 2018-2022. Disponible para la consulta en: <https://www.oaxaca.gob.mx/smo/wp-content/uploads/sites/72/2019/02/POE-Programa-Integral.pdf>

35. Ídem (p.2)

36. En el apartado Seguimiento del Programa Integral se menciona que se tendrán que desarrollar indicadores, mismos que deberán ser aprobados durante el primer año de operación del Programa.

- **Prevención y erradicación de la Violencia contra las Mujeres** (apartado 5.1. p.8): En la celda de la columna meta del primer objetivo se indica: **“falta meta?”** dejando en claro el descuido en la redacción del documento que parece más borrador que programa oficial.
- **Atención ante la Violencia contra las Mujeres** (apartado 5.2. p.12): En relación al empoderamiento se menciona: “El empoderamiento no busca consolidar nuevos poderes de dominio, ahora de las mujeres sobre los hombres”, comentario que denota una construcción machista y falta de entendimiento de la problemática abordada.



## EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AVGM

El balance a 2 años muestra que han sido pocos los avances, habiéndose logrado solo tres resultados: 1) la instalación de Consejos para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en los municipios con AVGM; 2) la realización de diversas capacitaciones sobre la AVGM y otras temáticas relacionadas con la violencia contra las mujeres y 3) la implementación de 13 patrullas policíacas “Mujer Segura” en municipios con AVGM<sup>37</sup>.

Estos avances, sin embargo, no abordan las causas profundas ni las consecuencias de la violencia y dejan en un segundo plano las medidas más significativas de la Declaratoria, es decir, las medidas para garantizar la seguridad, acceso a la justicia y reparación para las mujeres.

La implementación de la AVGM ha dejado en un segundo plano la seguridad, acceso a la justicia y reparación para las mujeres.

El ejemplo de las **órdenes de protección** es en este sentido particularmente ilustrativo. Este mecanismo previsto por la Ley General y Ley Estatal de Acceso de las

37. Informe anual de la AVGM. 30 de agosto de 2019 – 30 de agosto de 2020. p.87. Disponible para la consulta en: <https://www.oaxaca.gob.mx/smo/informe-anual-avgm-2019-2020/>

Mujeres a una Vida Libre de Violencia es también abordado en 2 puntos del cuarto resolutivo de la AVGM sobre seguridad:

- Punto 3: [ ...] Agrupaciones estatales, municipales o mixtas de seguridad pública especializadas [ ...] Estas agrupaciones deberán actuar coordinadamente [ ...] y su personal deberá estar capacitado para ejecutar sus funciones con perspectiva de género en materia de violencia sexual, violencia familiar, **órdenes de protección** y búsqueda inmediata de mujeres y niñas.
- Punto 4: El establecimiento en coordinación con las autoridades estatales de un mecanismo permanente de la emisión y seguimiento de **órdenes de protección** involucrando a los cuerpos policíacos de proximidad, fiscalía, centro de justicia para las mujeres y poder judicial. [ ...]

Estos puntos no han sido cumplidos. Efectivamente, en los informes presentados por el Gobierno del Estado de Oaxaca ante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), es escasa la información sobre acciones emprendidas y da cuenta de los limitados avances<sup>38</sup>.

Además, en respuesta a una solicitud de información<sup>39</sup> a la SSPO sobre el número y tipos de órdenes de protección que ha implementado durante el 2018, 2019 y 2020 y sobre protocolos y mecanismos con los que cuenta para verificar su correcta implementación, la institución con-

La SSPO muestra un total desconocimiento en materia de órdenes de protección.

testó: ***“Después de haber efectuado una búsqueda en los archivos de esta Dirección Jurídica no se encontró dato alguno relacionado con la información en los términos que solicita, por tal motivo no***

***es posible remitir la información solicitada.”***

A su vez, la FGEO informó<sup>40</sup> que, durante los años 2018, 2019 y 2020<sup>41</sup> otorgó un total de 3,008 órdenes de protección, la mayoría en la región de Valles Centrales (1338) y

38. Acciones realizadas por el Gobierno del estado de Oaxaca y sus municipios, para el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención, justicia y reparación establecidas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, contra las Mujeres. Informe anual, 30 de agosto de 2018 al 30 de agosto de 2019. Disponible para la consulta en: <https://www.oaxaca.gob.mx/smo/informe-anual-avgm-2018-2019/> e Informe anual de la AVGM, 30 de agosto de 2019 – 30 de agosto de 2020. pp.93-98. Disponible para la consulta en: <https://www.oaxaca.gob.mx/smo/informe-anual-avgm-2019-2020/>

39. Solicitud de información registrada con el n° de folio: 00807920

40. Solicitud de información registrada con el n° de folio: 00802520

41. Hasta julio 2020

Costa (1525).<sup>42</sup> Además precisó que el tipo de medida específica otorgada para la región de Valles Centrales, fue la de los rondines policiacos.

Las respuestas de ambas instituciones dejan en evidencia la falta de correcta implementación, coordinación y seguimiento al mecanismo de órdenes de protección. La respuesta de la SSPO denota su total desconocimiento al respecto al no poder proporcionar información alguna. En relación a la FGEO, si bien proporciona información sobre el otorgamiento de órdenes de protección, es preocupante que continúe otorgando mayoritariamente órdenes en el sentido de rondines policiacos. Efectivamente, la medida de protección idónea para garantizar la integridad y la vida de las mujeres es el alejamiento del agresor, es decir obligarle a dejar el domicilio. Este tipo de órdenes sigue siendo muy poco usado y la FGEO argumenta que es mejor no otorgarlas para no alertar al agresor<sup>43</sup>.

Por otro lado, uno de los principales obstáculos para la implementación de la AVGM es la falta de presupuesto suficiente y específico asignado, así como la escasa información al respecto. Efectivamente, si bien en el segundo informe<sup>44</sup> presentado

Hace falta presupuesto suficiente y específico para implementar la AVGM.

por el Gobierno del Estado de Oaxaca ante la CONAVIM se incluye información sobre presupuestos para algunas de las acciones reportadas, no queda claro si estos fueron específicamente asignados para la implementación de la Declaratoria de la AVGM.

Al realizar solicitudes de información sobre presupuestos para la implementación de la Declaratoria de AVGM a diferentes instancias responsables, la mayoría no contesta o cuando contestan, proporcionan información limitada o distinta a la solicitada. Esto es particularmente relevante para los municipios con AVGM; efectivamente, de los 40 municipios con AVGM, únicamente se pudo realizar solicitud de acceso a la información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia a 14 Ayuntamientos, los otros 26 no se encuentran dados de alta en dicha Plataforma. Además, de las

42. No se proporcionó información sobre las órdenes de protección otorgadas en las regiones del Istmo de Tehuantepec, Cuenca de Papaloapan y Cañada.

43. Violencia feminicida: La pandemia ignorada. Situación de las mujeres en Oaxaca en el contexto de Covid-19. p.15. Disponible para la consulta en: <https://consorciooaxaca.org/violencia-feminicida-la-pandemia-ignorada/>

44. Acciones realizadas por el Gobierno del Estado de Oaxaca y sus municipios, para el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención, justicia y reparación establecidas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, contra las Mujeres. Informe anual, 30 de agosto de 2018 al 30 de agosto de 2019. Disponible para la consulta en: <https://www.oaxaca.gob.mx/smo/informe-anual-avgm-2018-2019/> e Informe anual de la AVGM. 30 de agosto de 2019 – 30 de agosto de 2020. Disponible para la consulta en: <https://www.oaxaca.gob.mx/smo/informe-anual-avgm-2019-2020/>

14 solicitudes realizadas, se obtuvo respuesta de 7<sup>45</sup> mientras que de las otras 7<sup>46</sup> no se obtuvo respuesta.

En base a la información proporcionada, los **fondos federales** asignados para la implementación de la AVGM en Oaxaca fueron de **\$9'380,000.00 MXN** en 2019 y **\$20'764,870.00 MXN** en 2020<sup>47</sup> para proyectos presentados por instancias estatales<sup>48</sup> enfocados principalmente en estudios de la situación de violencia contra las mujeres y fortalecimiento de albergues.

A su vez, los **recursos estatales** fueron escasos. De 19 entidades responsables para la implementación de la Declaratoria de AVGM a las que se solicitó información, únicamente 2 municipios refirieron un incremento de su presupuesto<sup>49</sup>; otros 2 municipios y la FGEO informaron que no contaban con presupuesto para este efecto<sup>50</sup>; 10 municipios más y 4 instancias estatales no proporcionaron la información solicitada<sup>51</sup>.

La falta de priorización y de asignación de presupuestos específicos y suficientes es parte de los factores que permiten entender el poco impacto de la Declaratoria de AVGM en materia de seguridad, justicia y reparación para las mujeres.

45. Huajuapán de León, Oaxaca de Juárez, Matías Romero Avendaño, San Juan Bautista Tuxtepec, Santa María Huatulco, San Pedro Pochutla, Villa de Zaachila

46. Acatlán de Pérez Figueroa, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, San Lorenzo Cacaotepec, Santa Lucía del Camino, Santo Domingo Tehuantepec, Tlacolula de Matamoros

47. Solicitud información a la CONAVIM a través de la Segob, registrada con el n° de folio: 0000400192920

48. La Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano, la Secretaría de las Mujeres, la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca

49. El municipio de Oaxaca de Juárez, reporta un presupuesto de \$1,111,509.41 asignado en el 2020 (Solicitud de información registrada con el n° de folio 00803320); a su vez el municipio de San Bautista Tuxtepec reporta un presupuesto de \$ 542,692.67 en 2019 y de \$ 649,327.87 en 2020 para la implementación de la AVGM (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00803620)

50. FGEO (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00802620), municipio de Matías Romero (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00803720), municipio de Huajuapán de León (Solicitud de información registrada con el n° de folio: 00803420)

51. SEGEGO (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00809020), SMO (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00808720), SSPO (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00808020), Congreso del Estado (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00805120), municipio de San Pedro Pochutla (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00804120), municipio de Santa María Huatulco (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00804220), municipio de Villa de Zaachila (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00804520): o bien no contestaron o bien proporcionaron una información distinta a la solicitada misma que no daba cuenta de presupuestos específicos asignados a la implementación de la AVGM, municipio de Acatlán de Pérez Figueroa (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00803220), municipio de Salina Cruz (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00803820), municipio de San Lorenzo Cacaotepec (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00804320), municipio de Santa Lucía del Camino (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00804420), municipio de Santo Domingo Tehuantepec (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00803920), municipio de Tlacolula de Matamoros (solicitud de información registrada con el n° de folio: 00804620).

## FEMINICIDIO EN OAXACA



### TIPO PENAL

En Oaxaca el tipo penal<sup>52</sup> del feminicidio entró en vigor el 5 de octubre del 2012 estableciendo que: “comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género” y reconociendo 7 circunstancias como razones de género. Para la sanción del feminicidio se establece que: “A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de cincuenta a sesenta años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización”. El tipo penal fue reformado en abril y septiembre del 2018; se modificaron distintas fracciones y se adicionaron dos razones de género al artículo 411, así como penas adicionales en el artículo 412 del Código Penal del Estado de Oaxaca.



### PROTOCOLOS DE INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO

El protocolo más actual para la investigación del feminicidio, Protocolo de Actuación Ministerial, Pericial y Policial en el Delito de Feminicidio en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio para el Estado de Oaxaca (Protocolo)<sup>53</sup>, fue expedido por la

52. Artículos 411 y 412 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Disponible para la consulta en: [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/Codigo+Penal+para+el+Edo+de+Oax+\(Ref+dto+1502+aprob+LXIV+Legis+15+abr+2020+PO+Extra+17+abr+2020\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Codigo+Penal+para+el+Edo+de+Oax+(Ref+dto+1502+aprob+LXIV+Legis+15+abr+2020+PO+Extra+17+abr+2020).pdf)

53. Acuerdo por el que se determinan las bases para la aplicación del Protocolo de Actuación Ministerial, Pericial y Policial



FGEO el 18 de marzo de 2017 (con 9 meses de retraso en relación al plazo otorgado). Dicho Protocolo se encuentra desfasado en cuanto al marco normativo referido,

De forma sistemática, se incumple el Protocolo para la Investigación del Femicidio.

toda vez que, en sus lineamientos para acreditar el tipo penal, no incorpora las causales de feminicidio adicionadas luego de las reformas de 2018. Además, sus lineamientos son ignorados en las investigaciones, mismas que se inician por homicidio o incluso suicidio más no por femi-

nicidio, desconociendo en este sentido el tipo penal y el protocolo. Los procedimientos de actuación y lineamientos para la atención a víctimas establecidos en el Protocolo tampoco se cumplen. A partir del acompañamiento a distintos casos, hemos documentado que de forma sistemática se incumple la preservación del lugar de intervención; la fijación de indicios; la intervención de peritos; las entrevistas a familiares y testigos; las reuniones periódicas para analizar los elementos y establecer las líneas de investigación, así como la canalización a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, misma que -como lo señalamos anteriormente- todavía no entra en funciones.

Ilustramos estas graves deficiencias a través de tres casos emblemáticos:

### **CASO 1: Femicidio de María del Sol Cruz Jarquín**

María del Sol Cruz Jarquín era una joven foto-periodista que fue asesinada con armas de alto calibre el 2 de junio de 2018 en un contexto de violencia política. En este caso:

- No se resguardó ni preservó el lugar de intervención y se permitió que familiares de otras víctimas se llevarán los cuerpos sin ser previamente levantados por el Ministerio Público.
- No se recabaron informaciones de testigos, ni se tomaron en cuenta los datos y circunstancias de los hechos; omitiendo, por ejemplo, solicitar un informe exhaustivo a la institución para la que trabajaba María del Sol, toda vez que para entender el contexto de este feminicidio era clave contar con esta información. Efectivamente, desde el 16 de abril 2018, María del Sol se encontraba comisionada ilegalmente para cubrir la campaña electoral en Juchitán de Zaragoza, del hermano de su jefe y entonces Secretario de Asuntos Indígenas de Oaxaca, Francisco Montero López.

en el Delito de Femicidio en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio para el Estado de Oaxaca, Periódico Oficial. 18 de marzo de 2017. Disponible para la consulta en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2017/03/SEC11-02DA-2017-03-18.pdf>

- No se acreditó debidamente el tipo penal y se inició la investigación por homicidio calificado. El propio Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca asentó en su resolución de la toca penal JOTP/103/2018 que se pudo haber catalogado el hecho “como feminicidio por desprecio u odio” (fracción VII del art. 411 del Código Penal) y que se debían de tomar las “medidas administrativas y penales procedentes en contra de los Agentes del Ministerio Público [...] por la evidente negligencia y deficiencia en su investigación, que derivó en no acreditar el hecho que realmente sucedió”. Hasta la fecha no ha sido dictada medida alguna para sancionar el actuar negligente, ni para cambiar la figura penal e investigar como feminicidio. El feminicidio permanece en total impunidad.

### **CASO 2: Feminicidio de Lizbeth Jiménez Cámara**

Lizbeth Jiménez era una joven de 19 años originaria de Huajuapán de León en la región de la Mixteca. Fue asesinada el 29 de abril de 2018. En este caso:

- Nuevamente no se siguieron los lineamientos del Protocolo para acreditar el tipo penal y se inició la investigación asentando que se trataba de un suicidio, en concordancia con la versión del marido de la víctima.
- La Fiscalía no realizó los actos de investigación correspondientes en el lugar del hallazgo, no describió las lesiones visibles que presentaba Lizbeth, ni tampoco tomó fotos de las mismas. Fue a partir de fotografías tomadas por la madre de la propia víctima durante el sepelio que se pudo documentar la presencia de dichas lesiones. A la fecha, el caso continúa sin resolución y en la impunidad.

### **CASO 3: Feminicidio de E.P.V.**

E.P.V. fue asesinada en la vía pública, el 21 de mayo de 2017. En agosto del 2018 se dictó sentencia de 53 años en contra del agresor por feminicidio agravado. Sin embargo, debido a la investigación deficiente de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, instancia que, entre otros graves errores de procedimiento, no realizó la inspección ocular en presencia del abogado del detenido, ni procedió al correcto levantamiento de indicios; el responsable fue liberado el 27 de noviembre de 2019 cuando el Tribunal competente resolvió el amparo directo en contra de la sentencia, asentando en su decisión las omisiones de la Fiscalía. De allí que, hasta la fecha, el responsable continúa en libertad y el feminicidio permanece en total impunidad.



Siguen aumentando los casos de feminicidio en Oaxaca.

En base al registro hemerográfico de Consorcio Oaxaca, sistematizado en la Plataforma de Violencia Feminicida<sup>54</sup>, después de la emisión del informe de observaciones finales del Comité de la CEDAW a México en julio de 2018, los feminicidios<sup>55</sup> siguen en aumento registrándose 184<sup>56</sup> casos durante los 18 meses previos al informe de la CEDAW y 199<sup>57</sup> casos durante los 18 meses posteriores a dicho informe. El 9%<sup>58</sup> y 10%<sup>59</sup> de las víctimas, respectivamente, fueron menores de edad.

Existente también un incremento en la saña, uso de armas de fuego y asesinatos en el espacio público. En el año 2020, durante los tres primeros meses de la pandemia, más del 60% de las mujeres asesinadas fueron ultimadas con armas de fuego; en el resto de los casos se usaron armas blancas, golpes, calcinación o estrangulación. El 48% de los casos ocurrieron cuando las mujeres y las niñas se encontraban en el espacio público.<sup>60</sup>

Existente también un incremento en la saña, uso de armas de fuego y asesinatos en el espacio público. En el año 2020, durante los tres primeros meses de la pandemia, más del 60% de las mujeres asesinadas fueron ultimadas con armas de fuego; en el resto de los casos se usaron armas blancas, golpes, calcinación o estrangulación. El 48% de los casos ocurrieron cuando las mujeres y las niñas se encontraban en el espacio público.<sup>60</sup>

## INVESTIGACIÓN, JUDICIALIZACIÓN Y SANCIÓN DEL FEMINICIDIO



De acuerdo a cifras oficiales de la FGEO obtenidas mediante solicitudes de acceso a la información, desde la entrada en vigor del tipo penal de feminicidio en Oaxaca, fueron iniciadas **124** averiguaciones o carpetas de investigación por el

54. Disponible en: <https://violenciafeminicida.consorticioaxaca.org.mx/>

55. La calificación como feminicidio se basa en la sentencia de la Suprema corte de Justicia de la Nación en el caso de Mariana Lima Buendía que establece que toda muerte violenta de mujer debería de investigarse como feminicidio.

56. 184 feminicidios del 1 de febrero de 2017 al 31 de julio de 2018

57. 199 feminicidios del 1 de agosto de 2018 al 31 de enero de 2020

58. De las 162 mujeres de quienes fue posible conocer su edad, 15 fueron menores de edad

59. De las 157 mujeres de quienes se conoció su edad, 16 fueron menores de edad

60. Datos sistematizados en el informe "Violencia feminicida: la pandemia ignorada". Disponible para la consulta en: <https://consorcioaxaca.org/violencia-feminicida-la-pandemia-ignorada/>

delito de feminicidio; **56** fueron judicializadas, **24** órdenes de aprehensión fueron ejecutadas, encontrándose privadas de la libertad **13** personas por este delito y quedando pendiente de ejecución **22** órdenes de aprehensión<sup>61</sup>.

La información incluye datos de 6 de las 8 regiones de Oaxaca: la Cañada, Sierra Sur, Sierra Norte, Mixteca, Costa y Valles Centrales<sup>62</sup>, omitiéndose información sobre la Cuenca del Papaloapan y el Istmo de Tehuantepec. Destaca que **114** de las 124 carpetas iniciadas se concentraron en las regiones de la Costa (73), Mixteca (19), Valles Centrales (11) y Sierra Sur (11).

Con relación con sentencias obtenidas por el delito de feminicidio<sup>63</sup>, no se cuenta con información oficial dado que la FGEO la negó alegando incompetencia, cuando corresponde<sup>64</sup> al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y por consecuencia el obtener sentencias.

La información proporcionada por la Fiscalía denota graves carencias. En primer lugar, evidencia la ausencia de un método único para el registro, así como de capacitación de los funcionarios para realizar dicho registro de información, efectivamente fue entregada información incompleta, en diversos formatos, a veces ilegibles y con criterios diferenciados. Destaca en este sentido que hasta la fecha no se cuenta con el Banco Estatal de Datos e Información Sobre Casos de Violencia Contra Mujeres previsto en la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>65</sup>.

Por otro lado, demuestra la poca utilización del tipo penal e investigación de asesinatos de mujeres como feminicidios como lo ilustra la gran diferencia entre las **124** averiguaciones o carpetas iniciadas por la FGEO a partir de la tipificación del feminicidio<sup>66</sup> y los al menos **775** casos<sup>67</sup> registrados por Consorcio Oaxaca durante el mismo periodo.

La mayoría de asesinatos de mujeres no se investiga como feminicidio.

61. Solicitudes de información registradas con los números de folio 00800220 y 00800520.

62. En el caso de Valles Centrales la información fue proporcionada únicamente en relación a la Ciudad de Oaxaca, omitiéndose datos de los demás municipios de la región.

63. Solicitud de información registrada con el n° de folio 00800420

64. Conforme al artículo 21 § 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible para la consulta en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

65. Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible para la consulta en: [http://docs64.congreso-oaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/Ley+Estatal+de+Acceso+de+las+Mujeres+a+una+vida+libre+de+violencia+de+Genero+\(Ref+Dto+1510+LXIV+Legis+aprob+28+may+2020+PO+22+4a+Secc+30+may+2020\).pdf](http://docs64.congreso-oaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley+Estatal+de+Acceso+de+las+Mujeres+a+una+vida+libre+de+violencia+de+Genero+(Ref+Dto+1510+LXIV+Legis+aprob+28+may+2020+PO+22+4a+Secc+30+may+2020).pdf)

66. 124 averiguaciones o carpetas de octubre de 2012 a agosto de 2020

67. 775 casos de octubre de 2012 a agosto de 2020. No se encuentran incorporados en este registro casos que hubieran

# DESAPARICIÓN DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES EN OAXACA

## MARCO LEGAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y BÚSQUEDA DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES DESAPARECIDAS



La Ley de Desaparición de Oaxaca no establece medidas diferenciadas para desapariciones de mujeres.

La **Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Oaxaca**<sup>68</sup> (Ley) entró en vigor el 5 de octubre 2019. Dicha Ley no establece medidas ni disposiciones diferenciadas en casos de

desapariciones de mujeres. Establece la obligación de crear una Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas<sup>69</sup> así como de crear una Comisión Estatal de Búsqueda<sup>70</sup> y un Consejo Estatal Ciudadano<sup>71</sup>. Hasta la fecha no ha sido creada ninguna de estas instancias. En lugar de Fiscalía Especializada, se cuenta con una Unidad Especializada en Desaparición Forzada<sup>72</sup> creada en agosto 2017; también se cuenta con la Unidad de Búsqueda de Personas No Localizadas (DNOL)<sup>73</sup>. Dichas unidades no

ocurridos entre los meses de julio y noviembre de 2016, por no contar con esta información. Información sistematizada a partir de datos de la Plataforma Femicidio Oaxaca disponible para la consulta en: <https://violenciafeminicida.consorciooaxaca.org.mx/> y de otros informes de sistematización de casos, disponibles para la consulta en: <https://consorciooaxaca.org/wp-content/uploads/2017/04/5.-%C2%A1Justicia-Ya-Femicidio-y-Violencia-Contra-las-Mujeres-en-Oaxaca-A-Dos-An%CC%83os-del-Gobierno-de-la-Alternancia.pdf> y <https://consorciooaxaca.org/wp-content/uploads/2016/11/informeweb2.pdf>

68. Ley en materia de desaparición de personas para el Estado de Oaxaca. Disponible para la consulta en: [https://docs64.-congreso-oaxaca.gob.mx/documents/decrets/DLXIV\\_0785.pdf](https://docs64.-congreso-oaxaca.gob.mx/documents/decrets/DLXIV_0785.pdf)

69. en un plazo no mayor a 60 días a su entrada en vigor

70. en un plazo de 90 días

71. en un plazo de 30 días posteriores a la creación de la Comisión Estatal de Búsqueda

72. Acuerdo por el que se determina la creación de las Unidades de Desaparición Forzada y Tortura de la Vicefiscalía de Atención a Víctimas y a la Sociedad. Disponible para la consulta en: <http://fge.oaxaca.gob.mx/wp-content/plugins/legislacion/uploads/acuerdos/unidades-scc.pdf>

73. El 10 de septiembre 2011 fue publicado el "Acuerdo por el que se crea el Departamento de Atención a Personas No Localizadas de la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca. Actualmente la FGEO se refiere a dicho departamento indistintamente como "Unidad de Búsqueda de Personas No Localizadas" o "Unidad de Búsqueda de Personas No Localizadas o Desaparecidas".

cumplen con las características de una Fiscalía Especializada al no contar con personal suficiente ni capacitado. Además, en el caso de DNOL, preocupa su enfoque, al centrarse en la búsqueda de personas “no localizadas”, más no “desaparecidas”. Ello se advierte entre otros en las recomendaciones emitidas por DNOL<sup>74</sup> instando por ejemplo a buscar a niñas y niños “extraviados” en cisternas o mobiliario.

La Comisión Estatal de Búsqueda no ha sido instalada y tampoco el Consejo Estatal Ciudadano, como consecuencia de la omisión del Poder Ejecutivo, responsable de emitir la convocatoria para elegir al titular de la Comisión Estatal de Búsqueda.

La ausencia de una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, afecta gravemente los derechos de éstas e impide la aplicación de las disposiciones de la Ley en materia de Desaparición de Personas para el Estado de Oaxaca relativas a los derechos de las víctimas y su canalización a dicha Comisión.



## PANORAMA DE LAS DESAPARICIONES DE NIÑAS Y MUJERES EN OAXACA

En base al registro hemerográfico de Consorcio Oaxaca, sistematizado en la Plataforma de Violencia Feminicida<sup>75</sup>, después de la emisión de las observaciones finales del Comité de la CEDAW a México en julio 2018, las desapariciones de niñas, adolescentes y mujeres incrementaron dramáticamente, registrándose **285**<sup>76</sup> casos durante los 18 meses previos al informe de la CEDAW y **403**<sup>77</sup> casos durante los 18 meses posteriores a dicho informe. El **62%**<sup>78</sup> y **60%**<sup>79</sup> de las víctimas -respectivamente- fueron menores de edad.

74. Video: ¿Qué es la Unidad de Búsqueda de Personas No Localizadas DNOL?, cuenta de facebook de la Fiscalía (@FISCALIA GobOax), publicado el 18 de agosto 2019, <https://www.facebook.com/watch/?v=457003904853932>

75. Plataforma Violencia Feminicida Disponible en: <https://violenciafeminicida.consorciooaxaca.org.mx/>

76. 285 desapariciones del 1 de febrero de 2017 al 31 de julio de 2018

77. 403 desapariciones del 1 de agosto de 2018 al 31 de enero de 2020

78. De las 260 mujeres de quienes fue posible conocer su edad, 162 fueron menores de edad

79. De las 382 mujeres de quienes fue posible conocer su edad, 229 fueron menores de edad

# INVESTIGACIÓN, JUDICIALIZACIÓN Y SANCIÓN DEL DELITO DE DESAPARICIÓN DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES



Sobre la base de datos<sup>80</sup> proporcionados por la Unidad Especializada en Desaparición Forzada<sup>81</sup> y vicefiscalías regionales dependientes de la FGEO, durante 2018, 2019 y 2020<sup>82</sup> fueron iniciadas **163** averiguaciones o carpetas de investigación por el delito de **desaparición** de niñas (**8**), adolescentes (**86**) y mujeres (**69**). Tan solo **6** casos fueron judicializados, **4** órdenes de aprehensión ejecutadas, quedando pendientes de ejecutarse **7** órdenes de aprehensión<sup>83</sup>. Si bien, la FGEO reporta que las niñas, adolescentes y mujeres fueron encontradas con vida en la mayoría de los casos (101), es particularmente preocupante la judicialización sumamente limitada en el resto de casos.

La DNOL registró 456 niñas, adolescentes y mujeres “no localizadas” sin que hayan sido iniciadas carpetas de investigación.

A su vez, la Unidad de Búsqueda de Personas No Localizadas (DNOL) registró **456** personas: **22** niñas, **266** adolescentes y **168** mujeres **no localizadas** durante 2018, 2019 y 2020<sup>84</sup>, sin que haya sido iniciada una carpeta de investigación en ninguno de

estos casos. La lógica de calificar masivamente como “No Localizadas” en lugar de “Desaparecidas”, es particularmente peligrosa al dejar a las niñas, adolescentes y mujeres en situación de alta vulnerabilidad dado que la Unidad DNOL no inicia carpeta de investigación y únicamente registra un “reporte” de no localización sin que se tenga ningún dato adicional sobre la situación de las mujeres.

En relación a sentencias obtenidas por este delito<sup>85</sup>, no se cuenta con información oficial ya que, tal y como en el caso del delito de feminicidio, la FGEO la negó.

La información proporcionada por la FGEO sobre desaparición denota las mismas carencias que las mencionadas en el apartado sobre feminicidio en cuanto a sistematización de datos.

80. Solicitudes de información registradas con los n°s de folio: 00800720, 00800920, 00801020, 00802020, 00802220 y 00802320

81. La información proporcionada por la Unidad Especializada abarca hasta el 31 de octubre de 2020

82. Hasta el mes de agosto y hasta el 31 de octubre de 2020 en el caso de la Unidad de Desaparición Forzada

83. Solicitud de información registrada con el n° de folio 00800420

84. Hasta el 31 de octubre de 2020.

85. Solicitud de información registrada con el n° de folio 00800420

## RECOMENDACIONES



### POLÍTICA PÚBLICA Y PRESUPUESTOS

- Asignar recursos para igualdad de género que se traduzcan en acciones específicas y diferenciadas en el programa operativo anual de las diferentes instancias.
- Destinar prioritariamente el presupuesto para igualdad de género a instancias cuyo mandato es clave para avanzar hacia la igualdad sustantiva y la erradicación de la violencia.
- Elaborar e implementar un sistema de rendición de cuentas que permita obtener información precisa sobre la ejecución de recursos asignados para igualdad de género.
- Establecer y presentar indicadores precisos y medibles para evaluar el impacto real de las acciones emprendidas para alcanzar la igualdad sustantiva y erradicar la violencia de género.
- Nombrar de manera inmediata a el/la titular de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, dotándola de personal capacitado y presupuesto suficiente.





- Asignar a nivel federal y estatal presupuestos específicos, diferenciados y suficientes para la implementación de la Declaratoria de AVGM.
- Priorizar el cumplimiento de acciones encaminadas a garantizar la seguridad, justicia y reparación para las mujeres.
- Establecer un mecanismo de coordinación entre cuerpos policíacos, Fiscalía y Poder Judicial para la emisión y seguimiento a la implementación de órdenes de protección.
- Capacitar a cuerpos policíacos y agentes del ministerio público sobre el otorgamiento e implementación de órdenes de protección con perspectiva de género.
- Construir un mecanismo único para el seguimiento y evaluación del impacto de la implementación de la AVGM.
- Generar indicadores de evaluación de eficacia de la AVGM precisos y medibles.



## FEMINICIDIO

- Investigar como feminicidio toda muerte violenta de mujer.
- Evaluar el desempeño de todas las funcionarias y funcionarios de la Fiscalía responsables de llevar a cabo las investigaciones de feminicidios.
- Sancionar administrativa y penalmente al personal de la Fiscalía que realice investigaciones negligentes del feminicidio e incumpla el Protocolo de Investigación.
- Implementar el Banco Estatal de Datos e Información Sobre Casos de Violencia Contra Mujeres, garantizando el uso de una metodología única y homologada para el registro de datos.
- Capacitar al personal de las áreas de transparencia de la Fiscalía en sistematización y registro de datos con perspectiva de género.



- Nombrar de manera inmediata a la persona titular de la Fiscalía Especializada y de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas Desaparecidas, dotándolas de presupuesto suficiente y personal capacitado para el desempeño de su labor.
- Reformar la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Oaxaca incluyendo medidas y disposiciones diferenciadas para la investigación y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas.
- Garantizar que se busque e investigue la situación de todas las niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas.
- Desaparecer la Unidad DNOL y garantizar un enfoque de búsqueda que no estigmatice a las víctimas.
- Capacitar a cuerpos policiacos y agentes del Ministerio Público sobre la aplicación del Protocolo Alba y Alerta AMBER.





