



Recomendación 53/2020

Queja 5622/2020-III

Conceptos de violación de derechos humanos:

- **A la legalidad y seguridad jurídica**
- **A la igualdad y no discriminación**
- **Al acceso a una vida libre de violencia en relación con el deber de la debida diligencia reforzada en la prevención, atención, sanción y erradicación de todo tipo de violencia contra las niñas y mujeres**

Autoridad a la que se dirige:

- **A las y los integrantes del Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado, Jalisco**



La presente Recomendación se emite por el incumplimiento integral de los deberes y obligaciones del gobierno municipal en materia de políticas públicas de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y el incumplimiento de garantías suficientes y necesarias para la prevención, atención, sanción y erradicación de todo tipo de violencia contras las mujeres.



ÍNDICE

I. ANTECEDENTES Y HECHOS	7
II. EVIDENCIAS	27
III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN	27
3.1. <i>Competencia</i>	27
3.2. <i>Planteamiento del problema</i>	29
3.2.1 Breve contexto de violencia, desigualdad y andamiaje institucional en Jalisco y sus municipios	30
3.3. <i>Derechos humanos vulnerados y estándar legal aplicable</i>	35
3.3.1. Derecho a la legalidad y seguridad jurídica	36
3.3.2. Derecho a la igualdad y no discriminación	43
3.3.3. Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	45
3.4 <i>Análisis de pruebas y observaciones</i>	49
3.4.1 De las acciones reportadas por el gobierno municipal	55
3.4.2 Obligaciones de los Estados en relación con el cumplimiento de los mandatos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres	61
3.4.3 De las obligaciones de los Estados en relación con la prevención, protección, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres	64
3.4.4 De la debida diligencia reforzada en casos de violencia contra las mujeres	68
3.4.5 De la obligación de generar políticas, programas, acciones y capacitaciones especializadas	71
IV. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	74
V. CONCLUSIONES	78
5.1. <i>Conclusiones</i>	78
5.2. <i>Recomendaciones</i>	79



GLOSARIO

Perspectiva de género: es la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres que se justifican basándose en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres. También indica las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.¹

Igualdad de género: situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.²

Igualdad sustantiva: es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.³

Derechos humanos de las mujeres: 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 de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.⁴

Observancia de la política de igualdad: atribución que busca evidenciar los huecos, barreras y obstáculos que existen para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.⁵

Monitoreo: proceso sistemático que recolecta, analiza y utiliza información para hacer dar seguimiento al progreso de un programa en búsqueda de la consecución de sus objetivos y guiar las decisiones de gestión.

¹ Artículo 5 de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

² Ibídem

³ Ibídem

⁴ Ibídem

⁵ “La observancia de la política de igualdad entre mujeres y hombres, panorama actual y principales retos, 2018”, CNDH, 2018 disponible en <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Observancia-PIMH.pdf>



Seguimiento: proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos.⁶

Evaluación: se concentra en los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados (insumos, actividades, productos, resultados e impactos), procesos, factores contextuales y causalidad, para comprender los logros o ausencia de ellos⁷.

⁶ Ibídem

⁷ Ibídem



TABLA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Para una mejor comprensión de esta Recomendación, el significado de las siglas y los acrónimos utilizados son los siguientes:

Significado	Acrónimo o abreviatura
Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	CEDHJ
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Constitución Política del Estado de Jalisco	CPEJ
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	CEDAW
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	Belém do Pará
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	LGAMVLV
Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres	LGIMH
Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres	LEIMH
Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	LEAMVLV
Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	Sisemh
Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	CEPAEVIM
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	CONAVIM
Mecanismos de adelanto para las mujeres	MAMS
Población Económicamente Activa	PEA
Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres	AVGM



Recomendación 53/2020
Queja 5622/2020-III
Guadalajara, Jalisco, 18 de noviembre de 2020

Asunto: violación del derecho a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación, y al acceso a una vida libre de violencia en relación con el deber de la debida diligencia reforzada en la prevención, atención, sanción y erradicación de todo tipo de violencia contra las niñas y mujeres.

A las y los integrantes del Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado, Jalisco

Síntesis

La presente Recomendación se deriva del análisis que esta defensoría realizó a las políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres, así como a las acciones realizadas para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en su municipio, desprendiéndose que, no obstante los esfuerzos realizados, estos han resultado insuficientes para cumplir con deberes y obligaciones del gobierno municipal, tratados internacionales suscritos y ratificados por México, así como diversas legislaciones estatales y municipales, por lo que, después de múltiples informes, pronunciamientos y peticiones realizadas por esta defensoría, resulta necesaria la emisión de esta resolución a efecto de impulsar acciones afirmativas en el marco de la máxima diligencia reforzada con perspectiva de género transversal e integral.

La presente inconformidad evidencia hallazgos y ausencias identificados en su municipio con relación al diseño, planeación y ejecución de políticas públicas orientadas a impulsar la igualdad entre mujeres y hombres, así como de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. De igual forma, se vislumbran áreas de oportunidad para garantizar de forma eficiente y eficaz los derechos humanos de las mujeres.



I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 8 de abril de 2020, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos inició de forma oficiosa el expediente de queja 3456/2020, implicando a todos los gobiernos municipales de Jalisco por considerar que han sido omisos en el cumplimiento de sus obligaciones contempladas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como en diversas legislaciones nacionales y tratados internacionales, en detrimento de las mujeres que viven y transitan en el estado de Jalisco. Lo anterior, no obstante, el incremento de la violencia contra las mujeres en todas las regiones del Estado y la falta de atención a los múltiples informes, pronunciamientos y peticiones realizados por esta defensoría.

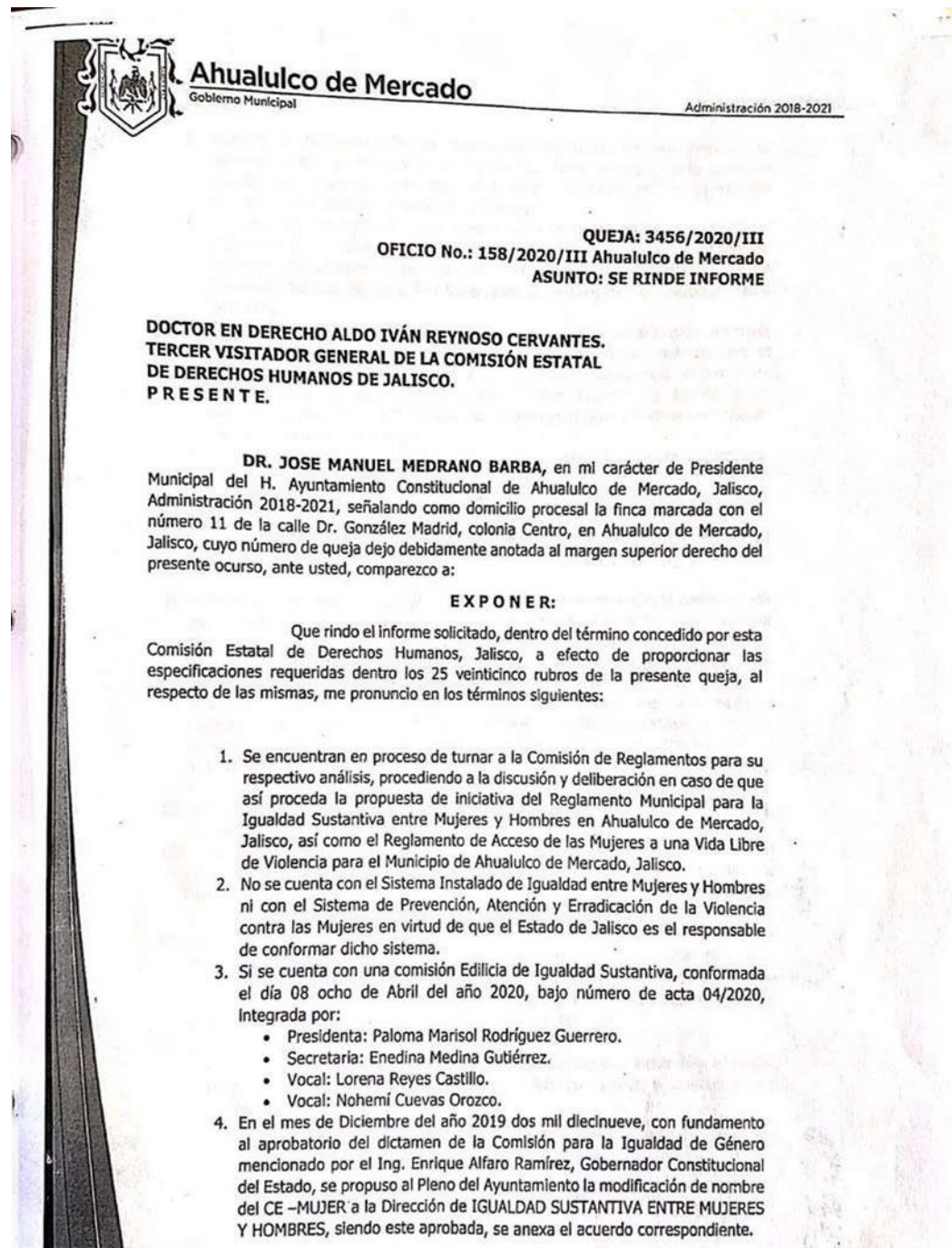
2. El 20 de julio de 2020 y del análisis que esta defensoría realizó a los informes de ley que fueron entregando los gobiernos, se evidenciaron hallazgos y ausencias que se identificaron de forma diferenciada en cada uno de los 125 municipios de Jalisco, por lo que resultó necesario individualizar las investigaciones a efecto de establecer con la mejor precisión las probables violaciones de derechos humanos y visibilizar las omisiones o acciones deficientes bajo el principio de máxima protección y debida diligencia.

3. El 27 de julio de 2020, esta defensoría pública inició la queja 5622/2020/III correspondiente al Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado, por el incumplimiento de las obligaciones consideradas en las leyes en materia de igualdad y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en relación a la planeación, diseño, implementación y ejecución de políticas públicas integrales en materia de igualdad y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y en la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.

3.1 En la misma fecha se admitió y se requirió a la persona titular del Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado para que rindiera un informe de ley, o bien ratificara el que previamente rindió dentro de la queja 3456/2020; asimismo, para que aportara documentación y pruebas que considere necesarias para acreditar sus señalamientos, mismas que serán valoradas como elementos de convicción en el momento procesal oportuno, en términos del artículo 65 de la ley de la materia.



4. El 2 de septiembre de 2020 se recibió la respuesta mediante el oficio 158/2020/III, suscrita por el Dr. José Manuel Medrano Barba, titular del ayuntamiento de Ahualulco de Mercado, Jalisco, a través de la cual ratificó como su informe de ley el que previamente rindió dentro del expediente de queja 3456/2020/III y sus acumuladas, en los siguientes términos:





Ahualulco de Mercado

Gobierno Municipal

Administración 2018-2021

5. Respeto a la Instalación de menos de un cuarto de emergencia por municipio, por el momento no se cuenta dicho espacio, pero estamos gestionando para que esté disponible en los próximos meses para poder brindar la atención a las mujeres en riesgo.
6. No se tiene una unidad especializada para atender, llevar el control y el seguimiento de Órdenes de Protección, sin embargo, la Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en coordinación con la Comisión Edilicia de Igualdad Sustantiva se encargarán de elaborar dicho proyecto.
7. Por el momento no se ha consolidado un sistema de información efectivo, para que se registren los casos de violencia contra las mujeres que se atienden desde las distintas instituciones públicas municipales, sin embargo, la Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en coordinación con la Comisión Edilicia de Igualdad Sustantiva se encargarán de elaborar dicho proyecto.
8. La Dirección de Seguridad Pública Municipal en coordinación con la Comisión de Reglamentos trabajaran de manera coordinada para la creación de una iniciativa de reglamento que contenga las atribuciones y obligaciones de las unidades especializadas de Órdenes de Protección.
9. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, proyectará un programa de prevención, detección, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.
10. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, está comisionada para llevar a cabo un programa de capacitación dirigida a las y los policías municipales, así como al juez municipal.
11. Se informa que la Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en coordinación con la Comisión Edilicia de Igualdad Sustantiva, gestionará ante el Gobierno del Estado la certificación del personal que atienda a mujeres receptoras de violencia, para brindar orientación telefónica, atención presencial de primer contacto a mujeres víctimas de violencia basada en género y sobre la transversalización de la perspectiva de género en la administración pública municipal.
12. La creación de la unidad especializada para la localización y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres, es competencia del Gobierno del Estado de Jalisco.
13. Se cuenta con la creación del CE-MUJER con fecha 15 quince de junio del año 2007 dos mil siete, y con las Instalaciones de las Comisiones de Equidad de Género al inicio de la Administración y la de Edilicia de Igualdad Sustantiva, Acta 04 cuatro de fecha 08 ocho de Abril del presente año.
14. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, esta comisionada para diseñar e implementar el programa de reeducación integral dirigida a personas agresoras; considerando como ejes rectores los objetivos que establece el modelo conceptual y operativo de centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres.
15. No se cuenta con ninguna campaña de difusión sobre:
 - a) La prevención de la violencia contra las mujeres que ocurre en el hogar
 - b) Prevención y atención a los casos de violencia sexual y familiar en los Centros de Salud.



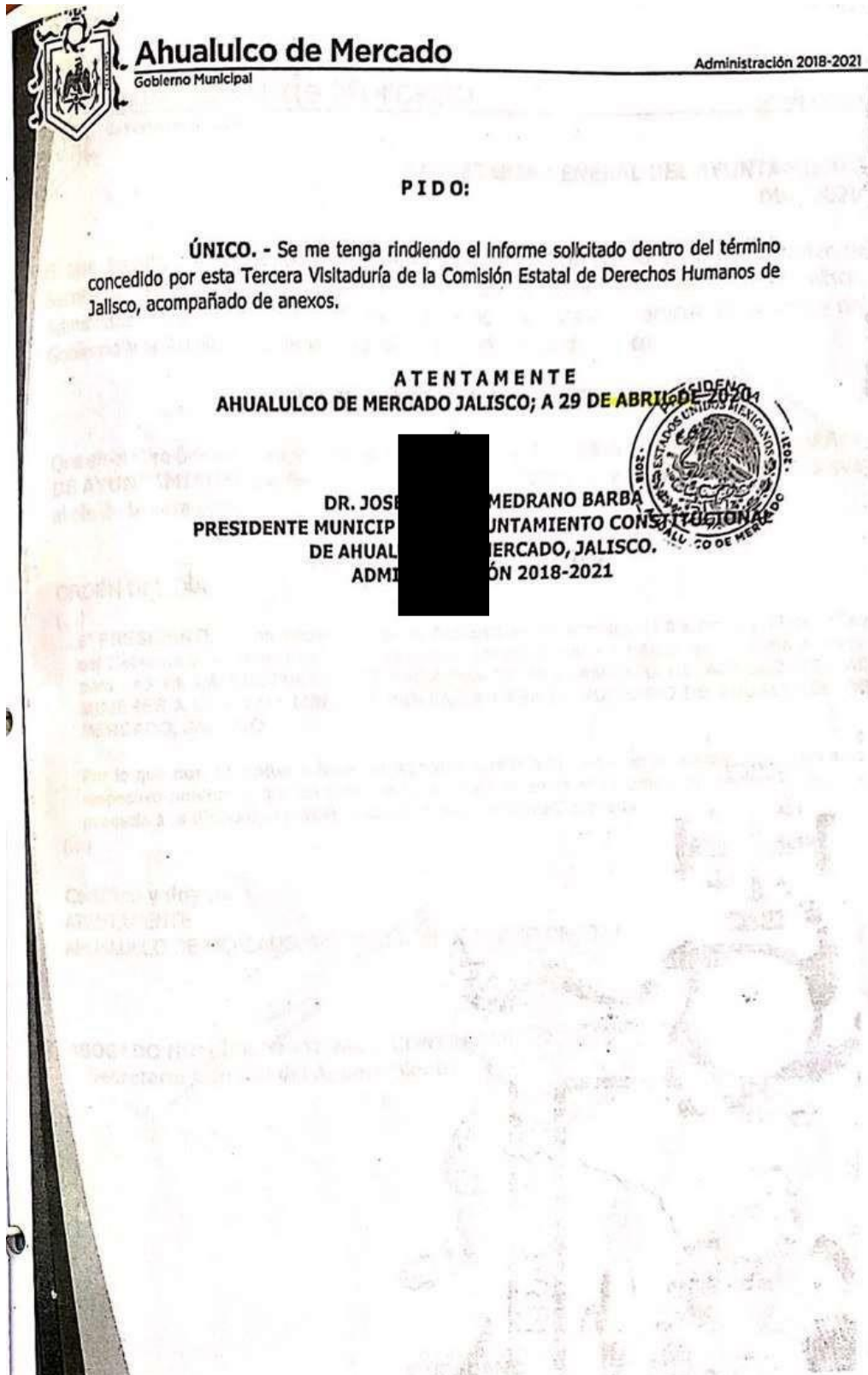
Ahualulco de Mercado

Gobierno Municipal

Administración 2018-2021

16. A través de las capacitaciones la Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, esta comisionada para implementar un protocolo de actuación policial para atención de mujeres de violencia.
17. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Municipio, buscará implementar una estrategia para la protección de mujeres con órdenes de protección a través de la herramienta pulso de vida u otra herramienta tecnológica.
18. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Municipio esta comisionada para la creación y publicación de un protocolo para atender los casos de acoso y hostigamiento sexual.
19. Se informa que la Dirección de Seguridad Pública Municipal en coordinación con la Comisión Edilicia de Igualdad Sustantiva, analizara el Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco y realizara las modificaciones pertinentes para incorporar las sanciones contra el acoso callejero.
20. El personal especializado para atender las diferentes problemáticas que se presentan, se encuentran en el DIF Municipal, en virtud de que se cuenta con un convenio, con el objetivo de brindar atención y en caso de requerir otra atención contamos con el apoyo de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres.
21. Por no ser un Organismo Público Descentralizado, no se cuenta con una partida presupuestal para dar atención al mecanismo señalado.
22. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en coordinación con la Comisión Edilicia de Igualdad Sustantiva se encargarán de elaborar y presentar el proyecto ante el H. Ayuntamiento para aprobación de presupuesto transversal de igualdad.
23. La Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en coordinación con la Comisión Edilicia de Igualdad Sustantiva, deberán presentar un proyecto para gestionar una partida específica a víctimas de violencia por razón de género en el presupuesto con de progresividad para la reparación del daño por posibles violaciones de los DDHH de funcionario municipal.
24. No se cuenta en la actualidad con la instalación del consejo ciudadano o contraloría social que vigilen la implementación de políticas y programas de igualdad entre mujeres y hombres, sin embargo, ya fue comisionada la Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para su creación.
25. Actualmente el municipio no cuenta con la implementación de programas dirigidos a las hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio, así como de sus cuidadoras y cuidadores, por lo que se comisiono a la Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para su instauración.

Por lo anteriormente expuesto y fundado a Usted C. Visitador, con el debido respeto le





Asimismo, se tuvieron por admitidas las pruebas que acompañó a su citado informe de ley, al igual que las recabadas de manera oficiosa por este organismo, y se cerró el periodo probatorio.

Como pruebas y anexos remitidas por la autoridad fueron las siguientes:

- Acta de sesión ordinaria del 15 de junio de 2007, a partir del cual se crea el Centro Integral de Apoyo para las Mujeres y se designa a la ciudadana Yolanda Morán como representante del Instituto de la Mujer.

- Acta de sesión ordinaria del 6 de diciembre de 2019, a partir de la cual se propone al pleno modificar el nombre del Centro Integral de Apoyo para las Mujeres para ahora ser llamado Dirección de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, lo cual fue aprobado.

- Acta de sesión ordinaria del 19 de febrero de 2020, en la cual se presentó al pleno la propuesta de iniciativa de los Reglamentos de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en Ahualulco de Mercado, la cual fue aprobada.

5. El 4 de septiembre de 2020, personal de esta defensoría pública elaboró un acta circunstanciada de inspección ocular a partir de la cual se verificó información relativa a la Comisión Edilicia de Igualdad de Género en la página oficial del Ayuntamiento⁸.

5.1 En la misma acta de inspección ocular, personal de esta defensoría pública asentó que se verificó la publicación del Reglamento Municipal de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en la página oficial, en el apartado de información fundamental, recabándose versión electrónica.⁹

6. El 14 de octubre de 2020, una vez agotadas las etapas de integración del presente expediente de queja, se ordenó elaborar el proyecto de resolución.

7. El 6 de noviembre de 2020 se levantó constancia de lo declarado por el gobernador del Estado en la presentación de su informe anual de actividades ante el Congreso del Estado en el link

⁸ Véase <http://www.ahualulcodemercado.gob.mx/>. Consultado el 04 de septiembre de 2020.

⁹ Véase <http://transparencia.ahualulcodemercado.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/REGLAMENTO-MUNICIPAL-PARA-LA-IGUALDAD-ENTRE-MUJERES-Y-HOMBRES.-0.pdf>. Consultado el 04 de septiembre de 2020.



https://www.congreso.jalisco.gob.mx/trabajo/transmisiones_en_vivo,¹⁰ con relación a los ayuntamientos que cuentan con normatividad en temas de igualdad entre mujeres y hombres y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, por lo que bajo el principio de exhaustividad se inspeccionó nuevamente el portal electrónico del gobierno municipal a efecto de actualizar la información en la materia de la presente investigación.

8. El 6 de noviembre de 2020 personal de ésta defensoría realizó un acta circunstanciada de inspección ocular a la página oficial de la Secretaría de Igualdad Sustantiva <https://igualdad.jalisco.gob.mx/pdf/resultados-ale-2020.pdf> con la finalidad de localizar información referente a los municipios que fueron aprobados en el Programa Estrategia de Alerta de Violencia de Género, ALE, que tiene como finalidad fortalecer a los municipios para la atención de las mujeres en situación de violencia y de la cual, se desprende que dicho municipio fue aprobado para recibir dicho recurso.

9. El 9 de noviembre de 2020 personal de esta defensoría pública elaboró un acta circunstanciada de inspección ocular a la página oficial del Ayuntamiento sin identificar mayores elementos de prueba relacionados con la presente investigación.

10. El 13 de noviembre de 2020 personal de ésta defensoría pública elaboró un acta circunstanciada de inspección ocular a la página de esta propia institución en la que hizo constar la publicación de 10 informes especiales relacionados con los derechos humanos de las mujeres, todos accesibles en el siguiente enlace: http://cedhj.org.mx/infor_espe20.asp

De igual forma se hizo constar la publicación de los informes anuales de esta CEDHJ, en los que de forma específica los correspondientes a los años 2018 y 2019, éste último presentado en febrero de este año, en los cuales se incluyen proposiciones específicas en materia de igualdad sustantiva y del derecho de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

De igual forma se integra al presente expediente copia de la resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Jalisco, el cual tiene fecha de 20 de noviembre de 2018 y se redactó en los siguientes términos.

¹⁰ Consultado el 6 de noviembre de 2020



**RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN RESPECTO A LA SOLICITUD DE
ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE JALISCO**

20 DE NOVIEMBRE DE 2018

De conformidad con el artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias (Ley General de Acceso) y 38, párrafos séptimo y noveno, de su Reglamento (Reglamento de la Ley General de Acceso), la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), emite la presente resolución respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) para el estado de Jalisco, con base en los siguientes antecedentes y considerandos:

ANTECEDENTES

1. El 23 de noviembre de 2016, María Consuelo Mejía Piñeros, representante legal de Católicas por el Derecho a Decidir, A.C., y Rodolfo Manuel Domínguez Márquez representante legal de Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. con el acompañamiento del Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio y de las organizaciones locales: la Agenda Feminista de la defensa de los derechos de las mujeres Leticia Galarza Campos (CEFEM, A.C.); el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM MEXICO); El Circulo de Estudios feminista "Las Irreverentes", La Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos de Jalisco (DDSER); ¡El colectivo queremos seguir vivas!, Yocoyani, A.C., y el Colectivo Calles sin Acoso, presentaron ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Jalisco, particularmente, en los municipios de El Salto, Guadalajara, Lagos de Moreno, Mezquicite, Puerto Vallarta, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapotlán el Grande y Zapopan.
2. El 5 de diciembre de 2016, la Conavim acordó admitir la solicitud de declaratoria de AVGM para las organizaciones Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. y Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (en adelante, las solicitantes), las cuales cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Acceso. En misma fecha, la Conavim remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de las solicitudes presentadas por ambas organizaciones.
3. El 5 de diciembre de 2016, la Secretaría Ejecutiva informó la admisión a la solicitante, al Gobernador del estado de Jalisco, así como al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
4. El 6 de diciembre de 2016, se remitió invitación para participar en el grupo de trabajo en su calidad de organismo internacional experto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
5. El 12 de diciembre de 2016, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo que se abocó al análisis de la solicitud. En el plazo de 30 días, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 36 Bis, 36 Ter primer párrafo, 37 y 38 primer párrafo del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo entregó a la Secretaría de Gobernación el informe sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Jalisco.



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBIERNO FEDERAL



CONAVIM
COMISIÓN NACIONAL DE VIOLENCIA DEL ESTADO

6. El 11 de enero de 2016, la representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinadora del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.
7. El 17 de marzo de 2017, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la Secretaría de Gobernación notificó el informe elaborado por el grupo de trabajo al titular del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco, así como a la organización solicitante.
8. El 29 de marzo de 2017, en términos de lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento, el Gobernador Constitucional del estado de Jalisco aceptó las propuestas formuladas por el grupo de trabajo en su informe, por lo cual se le concedió un plazo de seis meses para su implementación.
9. El 23 de octubre de 2017, el Gobernador del estado de Jalisco remitió a la Conavim la información sobre la implementación de las propuestas.
10. El 15 de febrero de 2018, el grupo de trabajo se reunió a fin de deliberar sobre la implementación de las propuestas contenidas en el Informe del grupo de trabajo. Durante esta reunión le fueron presentados los avances y compromisos del estado de Jalisco y determinó por mayoría, con voto razonado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la importancia de dar seguimiento a las acciones estatales por un periodo adicional de tres meses. Así mismo, se acordó emitir nuevos indicadores a realizar en el tiempo señalado a fin de cumplir las propuestas contenidas en el informe del grupo de trabajo.
11. El 23 de marzo de 2018, el grupo de trabajo se reunió con la finalidad de revisar las acciones e indicadores que el estado debería de cumplir en el periodo de tres meses. Dichos indicadores fueron entregados a la Conavim el 29 de marzo.
12. El 10 de abril de 2018, la Conavim notificó al gobierno del estado de Jalisco el pronunciamiento del grupo de trabajo, con los indicadores modificados y en el cual se señaló que el plazo de tres meses brindado por el grupo vencerían el 29 de junio.
13. El 12 de junio de 2018, se llevó a cabo la XVI sesión del Consejo Estatal de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia del Estado de Jalisco, en dicha reunión estuvieron presentes los y las integrantes del grupo de trabajo así como las organizaciones solicitantes. En dicha reunión se dio a conocer la reforma del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco que regula el funcionamiento del Consejo que incluyó diversos artículos, entre otros el artículo 17 bis que da facultades al Consejo para invitar al grupo de trabajo y a las organizaciones solicitantes quienes participarán con voz pero sin voto. Por otro lado se reforman los artículos 38, 39 y 40 relacionados con los ejes operativos, el seguimiento puntual y prioritario de los procedimientos de AVGM y la forma de determinación de las comisiones, por otro lado en el artículo 42 se establece que podrán invitar a sus reuniones de trabajo a las personas señaladas en el art. 17 bis. Por otro lado se aprobó la integración de las comisiones siendo que el grupo de trabajo y las organizaciones de la sociedad civil solicitantes participarán en las comisiones de detección, atención y sanción.
14. El 12 de junio el grupo de trabajo y las organizaciones solicitantes se reunieron con autoridades del estado para conocer los avances en los indicadores solicitados.



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAVIM
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

15. El 5 de julio de 2018, el gobierno del estado de Jalisco remitió a la Conavim el informe sobre el cumplimiento de los indicadores aprobados por el grupo de trabajo.
16. El 9 y 10 de julio de 2018 el grupo de trabajo realizó visitas de verificación en los municipios de la zona metropolitana.
17. En el periodo que se comprende de esta última fecha y hasta el 24 de julio de 2017, se integró un documento preliminar a partir de las observaciones y comentarios elaborados por cada una de las personas integrantes del grupo de trabajo, conforme a la información remitida por el estado.
18. El 16 de octubre de 2018, se recibió un escrito de las solicitantes en el cual expresaban sus observaciones y consideraciones respecto a las acciones reportadas por el estado de Jalisco para dar cumplimiento a los indicadores aprobados por el grupo de trabajo.
19. El 17 de octubre de 2018, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente para la integración final del dictamen al que se refiere el artículo 38, párrafo séptimo del Reglamento de la Ley General de Acceso.
20. El 27 de octubre de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos entregó voto razonado al dictamen del grupo de trabajo, de conformidad con el acta de sesión del 17 de octubre de 2018.
21. El 6 de noviembre de 2018, se notificó a la Secretaría de Gobernación el dictamen correspondiente, en términos de lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.
22. El 6 de noviembre de 2018, la representante de la Universidad de Guadalajara, Martha Patricia Ortega Medellín entregó su voto razonado al dictamen del grupo de trabajo, de conformidad con el acta de sesión del 17 de octubre de 2018.
23. El 15 de noviembre de 2018, se emitió el acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República, por el que se solicita a la titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres (Conavim) de la Secretaría de Gobernación, información sobre los procedimientos de declaratoria de alerta de violencia de género y se le convoca a reunión de trabajo en el Senado de la República. Asimismo, se exhorta a la Titular de la Conavim para que se obtenga de dictaminar o resolver cualquiera de los procedimientos de Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres en los que ha otorgado prórrogas, debido a la mala dictaminación de las medidas llevadas a cabo por los gobierno para decretar una alerta, en contexto graves de violencia feminicida.

CONSIDERANDOS

Que de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 4º de la Constitución Política del Estado de Jalisco, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano parte, así como de las garantías para su protección. Para ello, todas 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



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBIERNO



CONAVIM
COMISIÓN NACIONAL DE ASesorÍA Y VIGILANCIA

reparar las violaciones a los derechos humano, en los términos que establezca la ley, entre ellos el derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Que el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres "Convención de *Belem do Para*" establece: "toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado". Asimismo señala en su artículo 7 que los Estados partes convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo, entre otras, lo siguiente: abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

Que el artículo 1 y 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer refiere por "discriminación contra la mujer" toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". En este sentido, los estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su artículo 1º establece la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable con la finalidad de fortalecer la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que de conformidad con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado de Jalisco (Ley de Acceso Estatal) establece en su artículo 16 que el Consejo Estatal es la instancia encargada de dictar los ejes rectores y transversales de las políticas públicas en la materia de igualdad de género, prevención, atención, sanción, erradicación de la violencia contra las mujeres y operadora del sistema estatal, a través de acciones afirmativas que propicien su acceso a una vida libre de violencia.

Que el estado cuenta con un marco jurídico que le permite accionar políticas públicas en materias de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el ámbito estatal, municipal y en coordinación entre ellos con la federación, principalmente: la Constitución Política del Estado de Jalisco, Ley de Acceso Estatal, Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco; Ley de Educación del Estado de Jalisco; Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco; Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Jalisco; Ley de Planeación para el



Estado de Jalisco y sus Municipios; Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco; Ley de Salud del Estado de Jalisco; Ley Orgánica del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión; Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco; Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco; Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Jalisco; Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco; Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco; Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia del Estado de Jalisco. Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas.

Que el artículo 22 de la Ley General de Acceso, señala que la alerta de violencia de género: *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.*

Que la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su artículo 24 determina que la declaratoria de AVGM se emitirá cuando:

- I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;*
- II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y*
- III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.*

Que el reglamento de la LGAVLV determina en su artículo 38 párrafo séptimo que *"en caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación por conducto de la Comisión Nacional, en términos del artículo 25 de la Ley emitirá la declaratoria de Alerta de Violencia de Género".*

Que para el estudio y análisis de la situación que guarda el territorio sobre el que se señala existe violación a los derechos humanos de las mujeres, ya sea por violencia feminicida o agravio comparado, el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso dispone la conformación de un grupo de trabajo, mismo que integró un informe dando cuenta de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en el territorio señalado por el solicitante y propuso al gobierno del estado implementar diversas medidas para contrarrestar esta situación.

Que el gobierno del estado de Jalisco aceptó con fecha 29 de marzo de 2017 las propuestas del grupo de trabajo.

Que el 23 de octubre de 2017 el gobierno del estado envió el informe de cumplimiento de las propuestas establecidas por el grupo de trabajo.

Que el 15 de febrero de 2018, en su quinta reunión, el grupo de trabajo tomó los siguientes acuerdos relacionados con el grado de avance y prórroga solicitada por el Estado:

PRIMERO. En atención a los avances y compromisos presentados por el estado de Jalisco, por mayoría, el grupo de trabajo considera importante dar seguimiento a las acciones estatales por un



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBIERNO FEDERAL



CONAVIM
COMISIÓN NACIONAL DE VALORACIÓN DE INDICADORES

periodo adicional de tres meses, a finalizarse el 31 de mayo de 2018, a fin que el gobierno realice las acciones pendientes para dar cumplimiento a las propuestas contenidas en el informe del grupo de trabajo.

SEGUNDO. *Las y los integrantes del grupo de trabajo deberán remitir a la Comisión Nacional indicadores puntuales con las acciones mínimas a realizar por el estado de Jalisco, a fin de cumplimentar cada una de las propuestas contenidas en el informe del grupo de trabajo. Dichos indicadores deberán remitirse a la Comisión Nacional, con copia al grupo, a más tardar el 22 de febrero de 2018. Los indicadores deberán enmarcarse en las propuestas previamente aprobadas por el grupo de trabajo en su informe y atender los tramos de acciones pendientes, considerando el periodo de tiempo al que hace referencia el primer acuerdo.*

TERCERO...

CUARTO. *El estado de Jalisco, a través del Instituto Jalisciense de las Mujeres, incluirá como única acción adicional el diseño de un mecanismo para institucionalizar las acciones realizadas en el marco de la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres.*

Que en la sexta reunión del grupo de trabajo se tomaron los siguientes acuerdos:

PRIMERO. *El dictamen del grupo de trabajo se conformará de dos secciones, la primera, con corte al 15 de febrero de 2018, respecto a los indicadores contenidos en el informe del grupo de trabajo y la segunda, con corte al 29 de junio de 2018 respecto a los indicadores contenidos en el pronunciamiento del grupo de trabajo que dio origen a la prórroga de tres meses.*

SEGUNDO. *Para la elaboración de la primera parte del dictamen, la Secretaría Técnica del grupo remitirá la última versión del documento el día de hoy para recibir a más tardar el lunes 4 de junio las observaciones que existan. La versión final será remitida a los integrantes del grupo el 11 de junio de 2018.*

TERCERO. *Para la realización de la segunda parte del dictamen, una vez revisada la información proporcionada por el estado al grupo de trabajo, se realizarán visitas in situ los días 12 y 13 de julio a las instituciones que realizaron acciones derivadas del pronunciamiento que originó la prórroga. Las personas integrantes del grupo de trabajo remitirán sus propuestas a más tardar el 6 de julio de 2018.*

Que en cumplimiento del segundo acuerdo de la quinta reunión del grupo de trabajo, y una vez acordados los indicadores de referencia para elaborar la segunda sección del dictamen, la Comisión Nacional envió al Gobernador Constitucional del estado de Jalisco el pronunciamiento del grupo de trabajo en el que se contienen los indicadores a los que nos hemos referido y en relación a la valoración sostuvo que:

"las y los integrantes del grupo de trabajo consideran que el propósito de las alertas de violencia de género contra las mujeres es ser un mecanismo que abra oportunidades de transformación institucional y cultural mediante la visibilización de la violencia contra las mujeres, para hacer frente a este problema destinando esfuerzos y recursos para su atención, prevención, sanción y erradicación"....

"se reconocen las acciones realizadas por diversas instancias y funcionarios/as del Gobierno del Estado de Jalisco para contribuir a modificar las prácticas para garantizar los derechos humanos



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBIERNO



CONAVIM
COMISIÓN NACIONAL DE VALORACIÓN DE IMPACTO SOCIAL
Y MONITOREO EN LAS POLÍTICAS

de las mujeres, así como su disposición para mantener el diálogo con las organizaciones peticionarias y personas expertas en las diferentes recomendaciones hechas al Estado. Derivado del diálogo, el intercambio y la retroalimentación en las mesas de seguimiento, las autoridades asumieron compromisos, tales como el diseño de protocolos de actuación con perspectiva de género.

Que el grupo (...) identificó que persisten retos, por lo que aún no es posible hablar de un cumplimiento cabal con relación a las propuestas emitidas originalmente. (...) Cabe señalar que algunos de los indicadores solicitados en las propuestas del grupo, son de proceso y en un principio no se consideró que existieran limitaciones para su cumplimiento, sin embargo, durante los meses de acompañamiento éstas se evidenciaron.

Que respecto de la valoración de las acciones reportadas por el estado sobre las doce propuestas contenidas en el Informe del grupo de trabajo, se solicitarían avances sobre los faltantes de las primeras siete propuestas, relacionados con los siguientes temas:

1. Investigación y sanción del delito de feminicidio;
 - a. Protocolo de investigación de feminicidio;
2. Búsqueda y localización de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas;
3. Adecuada implementación del Programa para la Interrupción Legal del Embarazo;
4. Alimentación y publicación del Banco estatal de casos de violencia contra las mujeres;
5. Difusión de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas;
6. Emisión y seguimiento de órdenes de protección; y
7. Fortalecimiento del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF).

Que a petición del estado y con el objetivo de consolidar la política pública en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres, se incluiría una propuesta para institucionalizar del proceso de seguimiento de las acciones realizadas en el marco de la solicitud de AVGM desde el Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Que respecto del cumplimiento de las propuestas contenidas en el informe del grupo de trabajo, éste elaboró un semáforo que dio cuenta, a partir de los indicadores elaborados por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de los avances reportados por el estado en el primer informe, lo que sirvió de punto de partida para el diseño de los indicadores que servirían de referencia para la valoración de la segunda sección del informe.

Que el semáforo de referencia reportó cumplimiento en las siguientes acciones:

- a) Creación de la Dirección General de Análisis y Contexto adscrita a la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, compuesta por 28 personas y cuya selección se hizo a través de un proceso transparente y plural.
- b) Elaboración y publicación del Programa Estatal de Interrupción Legal/Voluntaria del Embarazo.
- c) Aprobación y publicación del Modelo Único de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia en el Estado de Jalisco (MUAJAL) homologado al estatal.



- d) Capacitación al Poder Judicial *en materia de derechos humanos de las mujeres*, y creación de la plataforma HOMUJAL respecto a la aplicación del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género en la SCJN en las sentencias.
- e) Elaboración del diagnóstico de capacitación, profesionalización y especialización para el funcionariado público que brinda atención a mujeres receptoras de violencia en la administración pública estatal y municipal. A partir de este se elaboró e inició la implementación del Programa Estatal de Capacitación y Profesionalización que contiene 36 unidades de competencia distribuidas en seis semestres, cada semestre con un máximo de 140 horas de capacitación; y un semestre de especialización optativo, fundamentalmente práctico.
- f) Presentación de las iniciativas para modificar el tipo penal de feminicidio, la cual fue aprobada y ya se encuentra publicada, y derogar el delito de abuso sexual infantil.

Que en el dictamen del grupo de trabajo señala el no cumplimiento de dos acciones:

- a) La entrega de un sistema de información de los casos de violencia contra las mujeres que permita conocer y monitorear el fenómeno en la entidad y adecuar la política pública para su atención.
- b) El fortalecimiento de los recursos humanos y materiales del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, con la entrega de una ruta crítica para el desahogo, a corto y mediano plazo, del rezago en la entrega de peritajes relacionados con violencia de género contra las mujeres. Donde se tienen identificadas las deficiencias que fomentan el rezago, pero no una ruta crítica para atenderlo de manera sostenida.

Que una vez concluido el plazo de tres meses de prórroga, el grupo de trabajo evaluó el cumplimiento de las acciones aún pendientes en el siguiente sentido:

De las ocho acciones pendientes, siete de ellas por cumplimentar y la acción de institucionalización, el grupo de trabajo determinó en su dictamen que el gobierno del estado de Jalisco había cumplido con cuatro de ellas, dos estaban parcialmente cumplidas y dos no cumplidas.

Que las evidencias presentadas por el estado ponen de manifiesto el trabajo coordinado con los municipios y el Poder Judicial del estado, a partir de las acciones del Instituto Jalisciense de las Mujeres institución a quien se le hace un reconocimiento en la labor de coordinación de los trabajos realizados, en particular a la Dra. Erika Loyo titular del mismo.

Que, sin perjuicio de lo anterior, existen acciones pendientes para prevenir y erradicar la violencia de las mujeres, las cuales fueron destacadas por el grupo de trabajo en el dictamen y que por su naturaleza constituyen ámbitos estratégicos en la protección de los derechos humanos de las niñas y las mujeres en el estado de Jalisco, en particular su derecho a vivir una vida libre de violencia.

Que el 16 de octubre de 2018, las organizaciones de la sociedad civil solicitantes remitieron un oficio con su valoraciones respecto a algunas de las acciones realizadas por el estado, señalando la situación por el número elevado de mujeres asesinadas, ya sea por homicidio doloso o feminicidio y desaparición de mujeres, niñas y adolescentes; así como de la falta de capacidades técnicas, humanas y materiales para la implementación de los protocolos aprobados.



Que el 29 de octubre la CNDH envió un voto razonado explicando su posición y que en síntesis describen elementos estructurales no modificados por el gobierno del estado aun cuando se le reconocen esfuerzos importantes.

Que el 29 de octubre, así mismo, se recibió el voto razonado de la Dra. Martha Patricia Ortega, integrante del grupo de trabajo en su calidad de académica.

Que de la revisión minuciosa de la incidencia delictiva reportada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública el número de feminicidios y violaciones reportadas en el estado de Jalisco se observa una tendencia general de disminución de 2016 a 2018, por otro lado en relación con las muertes violentas de mujeres, se observa que la entidad se encuentra por debajo de la media nacional en la tasa de feminicidios por 100,000 mujeres (0.53 contra 0.95) y por encima de la media nacional en homicidios dolosos por 100,000 mujeres (3.3 contra 3.1).

Para el caso específico de los municipios señalados en la solicitud de alerta de violencia de género, se observa en el periodo de enero a septiembre de 2017 contra el mismo periodo de 2018, disminución en el delito de violación, en los municipios de Guadalajara pasando de 95 a 68 denuncias, Zapopan 86 a 50, Tlajomulco 37 a 19, San Pedro Tlaquepaque 31 a 20, Tonalá 27 a 16 y el Salto 7 a 5, y aumentó en los municipios de Puerto Vallarta de 11 a 22, Zapotlán el Grande 1 a 3, Lagos de Moreno 2 a 3, en el municipio de Mezquitic no hubo variación, en ambos periodos se reportó 1 caso.

En el delito de feminicidio, para el mismo periodo, se observa disminución en el municipio de El Salto pasando de 4 a 2, y aumento en los municipios de Guadalajara de 0 a 3, Tlajomulco de 1 a 2, San Pedro Tlaquepaque de 0 a 3, Puerto Vallarta de 0 a 2; siendo que en los municipios de Zapopan y Tonalá no se registra cambios siendo que en ambos casos se registraron 1 en 2017 y 1 en 2018, para el caso de los municipios de Lago de Moreno, Zapotlán el Grande y Mezquitic no se registraron delitos de feminicidio en ninguno de los años.

Que se requieren acciones de seguimiento para garantizar la adecuada implementación de los avances presentados por el estado.

RESOLUTIVOS

Con base en los antecedentes y las consideraciones expuestas en el dictamen del grupo de trabajo, la Secretaría de Gobernación resuelve que:

PRIMERO. El estado de Jalisco ha emprendido acciones muy relevantes para la implementación de las propuestas realizadas por el grupo de trabajo, lo cual contribuye a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la entidad. Especial mención merece el esfuerzo de coordinación de todas las acciones reportadas por el estado del Instituto Jalisciense de las Mujeres.

SEGUNDO. Aun cuando se reconocen los avances alcanzados, la valoración del grupo de trabajo da cuenta de acciones no cumplidas o parcialmente cumplidas de gran relevancia para la efectiva protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, en particular aquellas dirigidas al fortalecimiento del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la falta de operación efectiva de las órdenes de protección y la aplicación correcta de la *NOM-046-SSA2-2005* y *NOM-047-SSA2-2015* por lo que se emite la declaratoria de Alerta de Violencia de Género a fin de adoptar las medidas específicas para efecto de atender las acciones direccionadas al fortalecimiento de las instituciones y



políticas públicas que se presenten a continuación, que por su propia naturaleza y atribuciones permitirán enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres en el estado de Jalisco y, en consecuencia, garantizar sus derechos, primordialmente el derecho a una vida libre de violencia a través de:

- a) Fortalecer el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses en los términos establecidos por el grupo de trabajo. El acceso a la justicia tiene dentro de sus auxiliares, los servicios médico forenses cuyos informes periciales otorgan veracidad legal a las denuncias y testimonios de las víctimas de los delitos, en el caso de la violencia contra las mujeres estos dictámenes son fundamentales en virtud de la naturaleza de los actos delictivos en los que prevalece la soledad en la comisión de los mismos.

Al respecto y sin dejar de lado la importancia de la labor que los servicios médico forenses tiene en la procuración y administración de justicia en general, si es posible particularizar que, en el caso de la violencia contra las mujeres, su intervención oportuna, expedita y especializada resulta fundamental para erradicar la revictimización y los posibles espacios de impunidad, por lo tanto, el estado deberá presentar una estrategia integral de fortalecimiento del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses que incluya áreas especializadas en materia de violencia de género contra las mujeres. Esta medida se considera de carácter urgente ya que las debilidades institucionales ponen en riesgo a las mujeres de ser víctimas de violencia, en este caso institucional, al dejarlas desprotegidas ante actos que den como resultado impunidad y la no reparación del daño, abriendo la puerta a la repetición de los mismos al no haber modificación en las capacidades ni la cultura institucional.

En ese sentido, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en su Recomendación General N° 33 ha establecido la necesidad de que los Estados cuenten con servicios eficientes relativos a la "reunión y conservación de las pruebas forenses en casos de violencia contra la mujer; y capacitar a un número suficiente de funcionarios forenses, de policía y jurídicos para investigar de manera competente los actos delictivos"¹.

Asimismo, es preciso mencionar que el adecuado funcionamiento de los servicios forenses es fundamental para el cumplimiento del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres consagrado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Para). Así lo manifestó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México estableciendo que cuando se está frente a una muerte violenta de una mujer, "las autoridades estatales que conducen una investigación deben intentar como mínimo, *inter alia*: i) identificar a la víctima; ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte, y v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen, se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados"².

¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general Núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, p. 22.

² Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 300, p. 78.



- b) Fortalecer la emisión y seguimiento de las órdenes de protección, medida que protege a las mujeres y en muchas ocasiones a sus hijos e hijas de sufrir daños o de que estos sean mayores. La correcta aplicación y seguimiento de las órdenes de protección, que son una obligación constitucional, convencional y legal no pudo ser resuelta por el estado durante el tiempo otorgado para el cumplimiento de las observaciones del grupo de trabajo ni aún en el tiempo de prórroga, por lo tanto el estado deberá retomar los esfuerzos para coordinar todas las acciones que hagan efectivas la emisión y seguimiento de órdenes de protección en todo su territorio.

En ese sentido, el Comité CEDAW en su Recomendación General N° 35 ha establecido la importancia de que los Estados cuenten con “mecanismos de protección adecuados y accesibles para evitar una posible violencia o más actos de la misma, sin la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales”³.

De acuerdo con el Comité, éstos mecanismos deberán incluir la evaluación inmediata de los riesgos y la protección, compuesta por una gran variedad de medidas eficaces, y, cuando corresponda, la emisión y seguimiento de órdenes de desahijo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento. Las medidas de protección deberían evitar imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las mujeres víctimas o supervivientes.

- c) Garantizar en toda su dimensión la correcta aplicación de la *NOM-046-SSA2-2005*, en virtud de ser ésta una norma mexicana de aplicación obligatoria en todo el Estado mexicano. Al respecto y en coordinación con las autoridades sanitarias federales deberá proveerse del personal y material médico y hospitalario suficiente para garantizar el servicio de forma tal que los protocolos de actuación sean debidamente ejecutados respetando los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual erradicando cualquier acto de revictimización o negativa a recibir los servicios médicos y de investigación conducentes implementando las acciones necesarias para que toda mujer, adolescente y niña víctima de violación sexual o abuso sexual infantil tenga conocimiento y se garantice, en su caso, su derecho a acceder al mismo.

Lo anterior en cumplimiento de la recomendación emitida por el Comité CEDAW en sus Observaciones finales respecto de Noveno Informe periódico de México, la cual indica que el Estado mexicano debe armonizar las leyes federales y estatales pertinentes con la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana *NOM-046-SSA2-2005*, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, e informe y capacite adecuadamente al personal médico para que pueda ofrecer atención especializada a las mujeres y las niñas víctimas de la violencia sexual, lo que comprende la prestación de servicios esenciales de anticoncepción de emergencia y aborto.

- d) Alimentar el Banco estatal de casos de violencia contra las mujeres para que se encuentre disponible al público y pueda monitorearse el fenómeno de la violencia en el estado a fin de que se constituya como una herramienta para la política pública de atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres así como para la valoración puntual del impacto de las acciones gubernamentales.

Lo anterior en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Convención Belem Do Para, mismo que obliga a los Estados a garantizar la recopilación de estadísticas y demás información

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general Núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general Núm. 19, p. 17.



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAVIM
COMITÉ NACIONAL PARA LA ATENCIÓN
DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y en cumplimiento de los establecido en la Recomendación General Núm. 35 del Comité CEDAW, mismas que exhorta a los Estados a "establecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías, el número y tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas. El sistema debería incluir información sobre las condenas impuestas a los autores y las reparaciones, en particular las indemnizaciones, concedidas a las víctimas y supervivientes"⁴.

Asimismo dicha acción contribuirá al cumplimiento de la recomendación hecha por el Comité CEDAW, respecto del fortalecimiento de los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores.

- e) Brindar competencias claras a la Dirección General de Análisis y Contexto de la Fiscalía del estado, para la investigación de los casos de feminicidio con un enfoque multidisciplinario y reforzar su vinculación con las agencias de ministerio público.
- f) Crear un área especializada para atender casos de muertes violentas de mujeres con perspectiva de género dentro de la Fiscalía del estado.

Lo anterior en virtud de que quienes llevan a cabo la investigación de las muertes violentas de mujeres deben contar con capacitación especializada en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, a fin de evitar la revictimización y la actuación con base en estereotipos de género.

Al respecto, el Comité CEDAW recomendó al Estado mexicano capacite, de manera sistemática y obligatoria, a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas.

- g) Fortalecer el marco normativo y la operatividad del Protocolo Alba y su Comité Técnico, de conformidad con los criterios señalados en el resolutivo 19 de la sentencia del caso Campo Algodonero. Lo anterior en cumplimiento de la recomendación emitida por el Comité CEDAW, la cual establece que el Estado mexicano deberá simplificar y armonice en los todos los estados los procedimientos de activación del Protocolo Alba, agilizar la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adoptar 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 forzoso.

TERCERO. En virtud de que las acciones pendientes contenidas en el segundo resolutivo son de carácter permanente y atienden a servicios y funciones que involucran al estado en su conjunto así como a la totalidad de sus municipios el estado de Jalisco deberá emitir en el marco del Consejo Estatal de Atención, Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres el programa de

⁴ *Ibidem*, p 20.



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAVIM
COMITÉ NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

trabajo que guiará las acciones de política pública de la nueva administración que entrará en funciones y que deberá contener entre otras, las medidas que se enlistan en el resolutivo segundo de este documento.

CUARTO. En un plazo de seis meses deberá informar al Sistema Nacional de Atención, Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres sobre los avances alcanzados.

QUINTO. Notifíquese la presente resolución al Titular del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco y a las organizaciones solicitantes organismo solicitante.

Dado en la Ciudad de México, a los veinte días del mes de noviembre de dos mil dieciocho.



Dra. Angela Quiroga Quiroga
Comisionada Nacional para Prevenir y
Erradicar la Violencia contra las Mujeres

C.c.p. **Dr. Alfonso Navarrete Prida.** Secretario de Gobernación. Presidente del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Presente.
Integrantes del grupo de trabajo



II. EVIDENCIAS

Al analizar los elementos que integran el presente expediente, resulta evidente que si bien, el ayuntamiento ha realizado acciones tendentes a cumplir con lo dispuesto en las leyes en materia de igualdad sustantiva y de acceso a una vida libre de violencia, no obstante, hasta el momento los esfuerzos resultan insuficientes para cumplir con sus obligaciones en los términos que establece la legislación en la materia. Lo anterior tiene sustento en las siguientes pruebas:

1. Instrumental de actuaciones, consistente en la queja de oficio que se inició en contra del gobierno municipal por el incumplimiento de las obligaciones que le mandatan la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
2. Documental consistente en el informe de ley rendido, mismo que fue descrito en el punto 4, de antecedentes y hechos.
3. Instrumental de actuaciones consistente en las constancias formuladas por personal de este organismo, relativa a la revisión de la página *web* oficial del Ayuntamiento, página oficial de la Secretaría de Igualdad Sustantiva y la página electrónica de esta defensoría, puntos del 5 al 10 de antecedentes y hechos.
4. Instrumental de actuaciones consistente en las constancias y los acuerdos dictados en el presente expediente de queja.
5. Documentales consistentes en las recomendaciones, informes y peticiones que esta defensoría ha emitido en relación con la igualdad sustantiva y el derecho de las mujeres al acceso a una vida libre de violencia.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

3.1 Competencia

La CEDHJ tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos. Por ello, es competente para conocer de las omisiones y el incumplimiento al deber de la debida diligencia reforzada para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para garantizar



la prevención, atención, sanción y erradicación de todo tipo de violencia contra las niñas y mujeres, lo anterior de conformidad con los artículos 1° y 102°, apartado B de la CPEUM, 4° y 10° de la CPEJ, 1°, 2°, 3° y 4°, fracción I; 7°, fracciones I y VI; 8° y 35, fracción III, de la Ley de la CEDHJ.

Esta competencia se vio reforzada en materia de género, con las reformas a la legislación especializada en 2019 específicamente al artículo 35 párrafo primero de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco y 81 de la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

De igual forma en materia de derechos de niñas y adolescentes resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el estado de Jalisco.

Del análisis de las evidencias, pruebas y actuaciones que obran en el expediente de queja, esta Comisión concluye que el gobierno municipal incumple con el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, y al acceso a una vida libre de todo tipo de violencias. El sustento jurídico de esta determinación se basa en principios constitucionales y en una interpretación sistémica interna y externa, integral, literal, histórica, principalista y comparatista tanto de la legislación vigente, como de nuestro modelo de gobierno y las políticas públicas que implementa para atender la agenda de género; todo se llevó a cabo con las normas básicas de argumentación.

Para determinar las vulneraciones de derechos, esta defensoría aplicó el método deductivo para el análisis de los postulados jurídicos que surgen de la legislación aplicable, complementado con el método inductivo de análisis de pruebas. Todo desde la perspectiva de género, haciendo énfasis en el análisis comparado de las obligaciones que tiene el municipio en materia del deber de “hacer” e implementar políticas públicas para la igualdad y el acceso de las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencia.

La presente Recomendación, también se realiza a partir de la perspectiva de género que, de acuerdo al Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la SCJN, es un método que, bajo un esquema de interseccionalidad, detecta la presencia de tratos diferenciados basados en el sexo, género, orientación sexual, identidad de género, entre otros, y determina si dicho trato es necesario y, por



lo tanto, legítimo, o si, por el contrario, es arbitrario y, por lo tanto, discriminatorio.

3.2 Planteamiento del problema

A pesar de los deberes y obligaciones que los gobiernos municipales tienen para garantizar la igualdad sustantiva y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, no obstante los esfuerzos realizados, incumplen en la implementación de las acciones mínimas indispensables en el ámbito de su competencia, lo anterior trae como consecuencia la vulneración de los derechos humanos a la legalidad, igualdad y no discriminación, así como el de acceso a una vida libre de violencia para las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en el municipio, por la omisión en el cumplimiento de la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, particularmente por el incumplimiento de las obligaciones que mandatan la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado, respecto a la planeación, diseño y ejecución de políticas públicas municipales encaminadas a disminuir y erradicar las brechas de desigualdad y la violencia de género, lo anterior también implica el incumplimiento de tratados internacionales suscritos y ratificados por México como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem do Pará) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

A partir de los siguientes planteamientos se identifica, el contexto, fundamentos y argumentos que sostienen la presente resolución:

- a) Cuál es el contexto de violencia y desigualdad en Jalisco y sus municipios y cómo éste se acentúa, a partir de la ausencia de políticas públicas en materia de igualdad, prevención, atención, sanción y erradicación de todo tipo de violencia contra las niñas y mujeres.
- b) Cuál es el estándar legal que tiene la autoridad municipal respecto al deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, igualdad y no discriminación y al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en base a las normas federales, estatales, municipales y a los instrumentos internacionales.



c) Cuáles son los deberes y obligaciones de los Estados y específicamente de sus gobiernos, para garantizar la igualdad sustantiva y el acceso de las mujeres una vida libre de violencia, conforme a parámetros jurisdiccionales y criterios internacionales.

3.2.1 Breve contexto de violencia, desigualdad y andamiaje institucional en Jalisco y sus municipios

Desigualdad

La desigualdad de género sigue constituyendo un grave obstáculo para el desarrollo humano. Las niñas y las mujeres han progresado mucho, pero todavía no han alcanzado una situación de igualdad. Las desventajas que experimentan las niñas y las mujeres son una causa importante de desigualdad. Con demasiada frecuencia sufren discriminación en la salud, la educación, la representación política y el mercado de trabajo, entre otros ámbitos, lo que tiene repercusiones negativas para el desarrollo de sus capacidades y su libertad de elección (PNUD, 2020).¹¹

El Índice de Desigualdad de Género es un indicador que se basa en tres aspectos importantes del desarrollo humano, a saber: la salud reproductiva, que se mide por la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento, que se mide por la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la proporción de mujeres y hombres adultos de 25 años o más que han cursado como mínimo la enseñanza secundaria; y la situación económica, expresada como la participación en el mercado laboral y medida según la tasa de participación en la fuerza de trabajo de mujeres y hombres de 15 años o más (PNUD, 2020). México tiene una brecha de género del 72.1 %, lo que sitúa al país en el puesto 50 del *ranking* internacional.

En Jalisco, la última medición con la que se cuenta en cuanto al índice de desigualdad es de 2014; el indicador se ubica dentro de los temas transversales del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo y tiene como objetivo hacer efectivo el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Jalisco mediante la implementación de una política estatal de desarrollo con perspectiva de

¹¹ Índice de Desigualdad de Género 2020, PNUD disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/957030/indice-de-la-brecha-de-genero-de-genero-mundial/#:~:text=En%20la%20edici%C3%B3n%20de%202020,un%20total%20de%200%2C795%20puntos>



género y enfoque de derechos humanos, a través de la cual se asegure el acceso de las mujeres y niñas jaliscienses a los recursos y beneficios del desarrollo y a una vida libre de violencia de género. El último reporte sobre el IDG ubica a Jalisco en la posición 28.

Violencia

Ahora bien, en cuanto al contexto de violencia que viven las mujeres en el estado, es importante resaltar que en 2017 y derivado de la solicitud de emisión de la Alerta de Violencia de Género en 10 municipios de Jalisco, se instaló el grupo de trabajo conformado por academia e instituciones públicas y la mesa de seguimiento integrada por el propio grupo de trabajo y las organizaciones solicitantes del mecanismo.

A partir del trabajo realizado por ambos grupos se evidenció que el Estado contaba con grandes ausencias, tanto de tipo estructural como legislativas y de capacidades instaladas en el funcionariado público responsable de atender a mujeres en situación de violencia.

En noviembre de 2018, la Secretaría de Gobernación dio a conocer el resolutivo a partir del cual emite la Alerta de Violencia de Género en 10 municipios del estado: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Puerto Vallarta, Mezquitc, Lagos de Moreno y Zapotlán el Grande. En el último punto del apartado de antecedentes y hechos se incluye una copia íntegra del documento.

No obstante que el dictamen resuelve la solicitud para la emisión de la alerta en 10 municipios, el punto tercero de los resolutivos establece que las acciones pendientes atienden a servicios y funciones que involucran a la totalidad de los municipios y que deberán de ser permanentes. Por lo que el mismo punto solicita que se deberá emitir un programa de trabajo en el marco del Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CEPAEVIM).

El 2 de noviembre de 2019 se realizó la sesión del CEPAEVIM, a través de la cual, la representante de la SEGOB, por medio de la CONAVIM, solicitó que los 125 municipios del estado de Jalisco enviaran un plan para dar atención a los resolutivos del dictamen de la AVGM.



En virtud de lo anterior, resulta importante destacar que, si bien la solicitud de alerta se realizó sobre 10 municipios, ello no exime a los 115 municipios restantes de la obligación de trabajar en un plan de acción para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, considerando las observaciones y conclusiones realizadas por el grupo de trabajo a lo largo de la investigación que fue realizada.

Aunado a lo anterior, resulta relevante señalar que esta defensoría, en cumplimiento de un artículo transitorio de la Ley Estatal de Atención a Víctimas, proporciona la asesoría de víctimas en el sistema de justicia penal en la mayoría de los distritos judiciales del estado. De los casos registrados en el último año se identifica una alta incidencia en delitos relacionados con la violencia de género, tal y como se puede corroborar en la siguiente tabla:

Asistencia y representación de víctimas realizado por personal de la CEDHJ en relación con violencia contra niñas, adolescentes y mujeres ante el sistema de justicia penal.				
	Oficinas regionales y módulos de atención	Asistencias y representaciones de asesoría jurídica presentadas en 2019	Asistencias y representaciones de asesoría jurídica en audiencias relativas a violencia intrafamiliar	Asistencias y representaciones de asesoría jurídica en audiencias relativas a cualquier tipo de violencia contra las mujeres (lesiones, amenazas, violación, feminicidios, etc.)
1	Ameca	368	203	36
2	Autlán de Navarro	453	226	317
3	Colotlán	90	22	84
4	Lagos de Moreno	495	158	21
5	Ocotlán	712	279	173
6	Puerto Vallarta	497	272	37



7	Tepatitlán de Morelos	303	148	110
8	Tequila	184	45	31
9	Ciudad Guzmán	696	282	33
10	Cihuatlán	301	63	58
	TOTAL	4, 099	1, 698	900

Andamiaje institucional

A partir del surgimiento de las convenciones marco sobre los derechos humanos de las mujeres por parte de los sistemas interamericano e internacional de derechos humanos, Belém do Pará y CEDAW, así como de las diversas conferencias, recomendaciones, declaraciones y de la Plataforma de Acción de Beijing, los Estados han trabajado en mayor o menor medida desde los años 80 en intentar trasladar los compromisos adquiridos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como en eliminar las brechas de género y alcanzar la igualdad sustantiva a partir de la creación de leyes, políticas, programas, estrategias y acciones.

A consecuencia de los procesos de concientización internacional sobre la desigualdad entre mujeres y hombres, y especialmente con la realización de la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, diversos países instauraron mecanismos de adelanto para las mujeres (MAM), con el objetivo de dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género en los Estados de América Latina y el Caribe, los cuales son parte de una dimensión estructural que permite materializar acciones sustantivas para la igualdad, coordinar actores sociales y atender o canalizar a las mujeres para su empoderamiento y defensa ante la violencia de género.

Los MAM son todas aquellas instancias, dispuestas desde el Estado y distribuidas a nivel nacional, estatal y municipal, que coadyuvan a transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, y que realizan acciones tendentes a eliminar todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres.



En México se cuenta con una instancia rectora a nivel nacional, el Instituto Nacional de las Mujeres, que impulsa la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública federal; en los estados se cuenta con las Instancias de las Entidades Federativas (IMEF), responsables del diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de las políticas que favorezcan el adelanto de las mujeres a nivel estatal; también existen las Unidades de Igualdad de Género (UIG), que operan dentro de las entidades y dependencias públicas; y por último se encuentran las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM), que son las que tienen un trato más directo con la ciudadanía y que saben de primera mano las necesidades y problemáticas de las mujeres a nivel local.

Además de estas instancias que son consideradas como las responsables de coordinar las políticas públicas en la materia, el Estado mexicano ha creado otras instancias especializadas para atender las diversas violencias contra las mujeres por razones de género; las más recientes y que se han logrado consolidar como políticas públicas son los centros de justicia para las mujeres (CJM).

Actualmente la Comisión Nacional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que es la instancia nacional encargada de diseñar la política nacional para promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y la erradicación de la violencia en su contra, reporta un total de 31 CJM en 21 entidades federativas. Otra de las políticas que se han impulsado desde la CONAVIM con menos éxito son los Centros Especializados para la Erradicación de las Conductas Violentas (CECOVIM). Asimismo, se han creado en diversas entidades fiscalías especializadas en la atención de delitos cometidos contra las mujeres por razones de género, con especial atención en el feminicidio y la desaparición de mujeres.

Por su parte, a los municipios les corresponde atender una serie de disposiciones que, en su mayoría, se encuentran en leyes especializadas en materia de igualdad sustantiva y de acceso a una vida libre de violencia, tanto del ámbito federal como del estatal, lo que desafortunadamente en su mayoría no se ha cumplido.

Es de resaltar que no es la primera ocasión en que esta defensoría de derechos humanos se pronuncia a favor de diseñar, implementar y ejecutar acciones afirmativas en pro de impulsar la igualdad entre mujeres y hombres, así como



de prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, mediante los enfoques de derechos humanos, de género, especializado y diferenciado, así como de generar acciones en el marco de la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres receptoras de violencia por razón de género, destacando que en la última década de las más de 500 recomendaciones emitidas, el cincuenta por ciento son en esta materia, lamentablemente de este universo, más de la mitad se encuentran incumplidas o con cumplimiento parcial.

En 2019, a través del eje de defensa, se realizaron 12 Recomendaciones por violencia contra las mujeres por razón de género, de las cuales, 3 fueron sobre feminicidio, 3 sobre abuso sexual, 3 por hostigamiento sexual y laboral, 2 de violencia obstétrica y 1 sobre tortura, siendo las siguientes: 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 14/2019, 19/2019, 28/2019, 29/2019, 32/2019, 34/2019, 38/2019 y 39/2019, tres de ellos incluían peticiones a todos los gobiernos municipales (5/2019, 38/2019 y 1/2020), además, en el 2020 se han emitido las recomendaciones 1/2020, 25/2020, 42/2020, 44/2020, 46/2020, 49/2020 y 50/2020 relacionadas con violencia de género.

Además de lo anterior, recientemente esta defensoría ha emitido 8 informes especiales¹² y ha incluido en su informe anual de actividades tanto de 2018¹³ como del 2019¹⁴ una serie de proposiciones para avanzar en la igualdad sustantiva y garantizar el acceso a una vida libre de violencia.

En esta ocasión, la CEDHJ, preocupada por la ausencia de política públicas integrales y eficaces en pro de la igualdad entre mujeres y hombres y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los 125 municipios, realizó la presente investigación en la que se acredita el incumplimiento de deberes y obligaciones por parte de autoridades de este nivel de gobierno

3.3 Derechos humanos vulnerados y estándar legal aplicable

Los derechos humanos que se encuentran comprometidos en la presente investigación son: derecho a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y el derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

¹² Disponibles en http://cedhj.org.mx/relatoria_especial_informes_especiales.asp

¹³ Disponible en <http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2018.pdf>

¹⁴ Disponible en <http://cedhj.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2019.pdf>



3.3.1 Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

Este derecho implica que todos los actos de la administración pública se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de las personas.

Dentro de las vertientes del derecho humano a la legalidad se encuentra el derecho al debido funcionamiento de la administración pública, y el bien jurídico protegido es la observancia adecuada del orden jurídico por parte del Estado, entendiendo por éste la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concebidos en el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de una deficiente aplicación.

Por su parte, la seguridad jurídica supone la existencia de ordenamientos necesarios y suficientes, para garantizar los derechos y libertades fundamentales desde la legalidad.

En lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad, encontramos una aplicación incorrecta de la ley, o en su caso, la no aplicación de ella, a pesar de la satisfacción del supuesto normativo y, además, un perjuicio contra el derechohabiente que tenga como causa precisamente la inadecuada u omisa aplicación del derecho.

La estructura jurídica del derecho a la legalidad implica un derecho subjetivo consistente en la satisfacción de la expectativa de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio; como contrapartida, supone cumplir comportamientos obligatorios para la autoridad, sean éstos conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado de forma integral en el contenido de sus 136 artículos, los cuales son el marco jurídico general del que se desprende legislación secundaria, -federal, estatal y municipal- en la que se concreta la seguridad jurídica de las personas que viven y transitan en nuestro país.



La legalidad como principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, se establece desde el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ahí se señala que estos deben ser protegidos por un régimen de derecho y que los Estados miembros se comprometen a asegurar su respeto universal y efectivo. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también refiere de forma preliminar la fundamentación de los deberes como parte del orden jurídico.

El principio de legalidad en la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca una protección internacional al señalar que debe ser de naturaleza convencional, coadyuvante y complementaria del derecho interno.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen en sus preámbulos la necesidad de crear condiciones para lograr el disfrute de los derechos y libertades, asumiendo la obligación de los Estados para hacerlos efectivos.

A su vez, este derecho humano se fundamenta en el contenido de los siguientes instrumentos internacionales:

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmada por México el 10 de diciembre de 1948, la cual forma parte del derecho consuetudinario internacional, que reconoce:

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Organización de los Estados Americanos (OEA), firmada por México el 2 de mayo de 1948 señala:



Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

[...]

Artículo XVIII. Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en vigor desde el 18 de julio de 1978, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, establece en los artículos 1º, 11 y 24:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 24. Igualdad ante la ley.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derechos, sin discriminación, a igual protección de la ley.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del mismo año, establece:

Artículo 2.2 Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.



Los instrumentos internacionales anteriores son válidos como fuentes del derecho de México, en tanto este es integrante de la ONU y de la OEA, respectivamente. Además, los tratados internacionales son ley suprema de la Unión, tal como se establece en los artículos 1° y 133 de la Carta Magna, que al efecto señalan:

Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas 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.

[...]

Artículo 133.

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados...

Por su parte, en el artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco se complementa y clarifica la recepción y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, ya que de manera literal reconoce, como parte del catálogo de derechos, los contenidos en los diversos instrumentos internacionales que el gobierno federal haya suscrito y ratificado, tal como se desprende de la siguiente cita:



Artículo 4.

[...]

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

Derivado del principio de legalidad, se encuentra la regulación del desempeño de las y los servidores públicos en los términos de lo dispuesto en los artículos 108 de la CPEUM, 106 de la CPEJ, 2 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus municipios, 2, 3 fracción IX, 46, 47 y 48, punto 1 fracciones I y II de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.

A su vez, las y los funcionarios y servidores públicos deben actuar conforme a la legalidad, con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas responsabilidades se derivan de una interpretación integral, y *a contrario sensu* de lo que dispone los artículos 109 de la CPEUM y 106 de la CPEJ.

En este sentido, destaca la obligación que de manera formal impone el artículo 108 de la CPEJ:

Artículo 108. Todos los servidores públicos del Estado y de los municipios, antes de asumir el desempeño de sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir y vigilar el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y todas las leyes que de ellas emanen.

[...]

A su vez, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, dispone:

Artículo 61. Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales, tendrá las siguientes obligaciones:



I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
[...]

XVIII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público;

[...]

Artículo 62. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos que cometan actos u omisiones en contravención a lo dispuesto por el artículo 61 y de cualquier disposición legal relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que, para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tendrán que analizarse las normas relativas a los derechos humanos contenidas en la constitución y en los tratados internacionales, a la luz de los criterios de los órganos creados para la adecuada aplicación de la constitución tanto en el ámbito interno como en el internacional.

La SCJN estableció en el siguiente criterio los parámetros y pasos cuando se aplique el control de convencionalidad por parte de todas las autoridades del país, incluyendo los organismos públicos autónomos:

PARAMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.¹⁵

¹⁵ Tesis P.LXVIII/2011(9ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro II, diciembre de 2011, tomo I, p. 551. Reg. Digital 160526.



Así, para observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, se deberá acudir a los criterios del Poder Judicial de la Federación, así como a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con miras a determinar cuál es más favorable y ofrezca mejor protección a la persona.

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.¹⁶

Con base en lo anterior, se concluye que todos los servidores públicos, al ejercer sus funciones, deberán hacerlo inspirados en los principios de legalidad, honradez, profesionalismo, lealtad, eficiencia y respeto por los derechos humanos. El incumplimiento de estos principios faculta al superior jerárquico para sancionarlos mediante procedimientos de responsabilidad administrativa que están previstos en la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.

¹⁶ Tesis P.LXIX/2011(9ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, tomo I, p. 552. Reg. Digital 160525.



3.3.2 Derecho a la igualdad y no discriminación

Es el derecho que se le reconoce a todas las personas para disfrutar de los derechos y libertades fundamentales. El artículo 1º, párrafo quinto, de la CPEUM establece la prohibición de discriminación “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Asimismo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo primero establece como objetivo “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”.

Respecto del principio de igualdad y no discriminación, que se establece en la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres y que se nombra como el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, es, según la ley, aquel que supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de género, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, las relacionadas con las obligaciones familiares y con el estado civil de las personas.

Establece, además, en su artículo 13 que es un principio rector del ordenamiento jurídico estatal y, por tanto, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas. También dice que este principio deberá ser transversal en la actuación de todos los poderes públicos del Estado, organismos públicos descentralizados y municipios. Los Poderes del Estado integrarán dicho principio en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de sus políticas públicas destinadas a hacer efectivo el derecho a la igualdad, a la no discriminación y el respeto a la dignidad humana.

A su vez el artículo 1º de la CADH establece la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos contenidos en ella. El deber de respeto de los derechos configura una obligación negativa en cabeza del Estado, por la cual el



Estado debe abstenerse de realizar cualquier actuación que pueda ser discriminatoria en perjuicio de una persona o situación jurídica, sin embargo, también implica el deber de garantía.

El deber de garantía, se refiere a la obligación positiva del Estado de organizar el aparato estatal con el fin de prevenir la discriminación, y de investigarla y sancionarla en caso de que ésta ocurra en este sentido tiene la mayor relevancia el contenido del citado artículo 1º de la CADH que a la letra señala:

...Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Lo dispuesto en este artículo sustenta el derecho a la igualdad y no discriminación, pero además lo coloca como principio esencial de los derechos humanos.

Por su parte, la Corte Interamericana ha definido a la discriminación, como toda diferencia de trato que carezca de justificación objetiva y razonable. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, mediante su Observación General Número 18, la definió como:

...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

La Convención Belém do Pará reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es un reflejo de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados; dispone que los Estados partes deben actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres que ocurre tanto en espacios públicos como privados, que ocurra dentro del hogar o de la comunidad, perpetrada por individuos o agentes



estatales. Refiere, además, entre otros aspectos, que los Estados deben tomar especial cuenta de la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueden sufrir las mujeres en razón, entre otras, de su raza o condición étnica; por ser migrantes, refugiadas, desplazadas, embarazadas, discapacitadas, menores de edad o ancianas; por enfrentar una situación económica desfavorable; por estar afectadas por situaciones de conflictos armados o estar privadas de su libertad.

3.3.3 Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

La Convención Belém do Pará, define por violencia contra la mujer, en su artículo 1º, “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado...”, a su vez este tratado internacional la califica como una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, por ello, afirma que su eliminación es condición indispensable para su desarrollo individual y social, y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

En su artículo 2 la Convención reconoce tres tipos de violencia: violencia física, sexual y psicológica. Asimismo, visibiliza tres ámbitos donde se manifiesta esta violencia:

1. En la vida privada: Cuando la violencia se ejerce dentro de la familia, la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, y aun cuando el agresor ya no viva con la víctima.
2. En la vida pública: Cuando la violencia es ejercida por cualquier persona, ya sea que esta se lleve a cabo en la comunidad, en el lugar.
3. Perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Los derechos que la Convención consagra se contemplan en los artículos del 3 al 6; señalamos de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes:

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. Este derecho incluye, entre otros:

- El derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación,



- El derecho de las mujeres a ser valoradas y educadas libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos incluyen, entre otros:

- El derecho a que se respete su vida;» el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- El derecho a la libertad y a la seguridad personales;» el derecho a no ser sometida a torturas;
- El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- El derecho a libertad de asociación;
- El derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y;
- El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

El artículo 7 de la Convención Belém do Pará establece que los Estados parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y por lo tanto acuerdan:

- Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres y velar que los agentes del Estado cumplen con esta obligación;



- Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres;
- Incluir en su legislación y política interna normas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Convención;
- Adoptar medidas jurídicas que protejan efectivamente a las mujeres de sus agresores;
- Abolir o modificar normativa y prácticas jurídicas que perpetúan la violencia contra las mujeres;
- Establecer procedimientos legales que aseguren a las mujeres víctimas de violencia acceso a la justicia y al debido proceso;
- Asegurar a las mujeres víctimas de la violencia mecanismos efectivos para lograr el resarcimiento, la reparación del daño u otros medios de compensación;
- Fomentar el conocimiento y el monitoreo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia;
- Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, eliminando prácticas educativas que refuercen ideas, actitudes o estereotipos sobre hombres y mujeres que perpetúan la violencia contra las mujeres;
- Fomentar la educación y capacitación de agentes del Estado encargados de aplicar la ley y las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres;
- Suministrar servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de violencia;
- Fomentar y apoyar programas de educación que hagan difusión al público sobre la violencia contra las mujeres;



- Ofrecer programas eficaces de rehabilitación y capacitación a las mujeres víctimas de violencia que les permitan insertarse de manera plena en la vida pública, privada y social;

En el ámbito nacional y en cumplimiento con los compromisos del Estado mexicano para garantizar el derecho de las mujeres a vivir a una vida libre de violencia, se crea en 2007 la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que en su artículo 1 menciona que tiene por objeto establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres

La LGAMVLV refiere que se entenderá por violencia contra las mujeres cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

De igual manera, determina los tipos y modalidades de violencia para garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

En Jalisco se creó en 2007 la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco (LAMVLV), que tiene como objeto establecer las bases del sistema y la coordinación para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como las políticas y acciones gubernamentales a fin de garantizar el derecho fundamental de las mujeres a acceder a una vida libre de violencia, favoreciendo su pleno desarrollo y bienestar subjetivo conforme a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Los estándares en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que las autoridades no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, tales como consagrar la igualdad de género y de sexo en sus normas, abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias contra las mujeres y generar políticas y acciones tendentes a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia y las brechas de desigualdad que operan en su contra.



3.4 Análisis de pruebas y observaciones

Esta defensoría pública procede a exponer las razones y fundamentos que acreditan las violaciones de derechos humanos en agravio de las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en el municipio de Ahualulco de Mercado en relación con el deber de garantizar y específicamente con el incumplimiento de las obligaciones que mandatan la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco.

La CEDHJ, en la presente gestión, a través de la Relatoría Especializada de Derechos Humanos de las Mujeres e Igualdad de Género, ha realizado diez informes especiales sobre la observancia de las políticas públicas en materia de igualdad y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Los primeros dos informes plantearon una serie de observaciones, omisiones y prácticas indebidas en materia de políticas públicas municipales, lo anterior como parte de la debida diligencia reforzada de esta defensoría desde el enfoque de género. Posteriormente, en 2019, se otorgó a la CEDHJ la atribución de la observancia de las políticas públicas y desde entonces se han realizado ocho informes tomando en consideración el contexto de violencia contra las mujeres a partir de los mecanismos de alerta de violencia de género (conforme a la LGAMVLV) y alerta de violencia contra las mujeres (de conformidad a la LEAMVLVJ). Al respecto, resulta pertinente describir dichos informes:

Informes realizados desde la atribución de observancia asignada a la CEDHJ

a) El primer informe, denominado: “Informe especial con propuestas de mejora respecto a las órdenes y medidas de protección para las mujeres receptoras de violencia en el estado de Jalisco”, dirigido a los 125 municipios de la entidad, se realizó a partir de una investigación sobre las deficiencias y áreas de oportunidad de las órdenes y medidas de protección que se otorgan a mujeres en situación de violencia.

b) Posteriormente se realizaron cinco informes, que corresponden a aquellos municipios que cuentan con el mecanismo activo de Alerta de Violencia de Género o de Alerta de Violencia contra las Mujeres.



De tal suerte que se generó un informe específico en los municipios de Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande, Mezquitic, Lagos de Moreno y Ameca, siendo este último el único considerado en el mecanismo estatal de alerta de violencia contra la mujer, y no así en la alerta de violencia de género decretada por la Conavim.

En los informes realizados para estos cinco municipios se consideró el contexto particular de la violencia contra las mujeres en cada uno de ellos, de forma específica en los siguientes rubros: violencia familiar, abuso sexual, violación, desaparición, trata de personas y feminicidios.

c) El último informe, realizado en 2019, fue sobre las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los seis municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) que cuentan con mecanismo de Alerta de Violencia de Género.

Dicho informe se concentró en seis municipios de la ZMG que cuentan con mecanismos de alerta de violencia de género y alerta de violencia contra las mujeres, además de considerar como premisa que la mayoría de las mujeres transitan en su cotidianidad de un municipio a otro, dentro de la ZMG. Dicho informe tuvo respuesta de los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga; El Salto no dio respuesta.

d) El 30 de marzo de 2020, desde las nuevas atribuciones que de forma específica se otorgaron a esta defensoría a partir de 2019, se realizó el informe sobre la observancia de las políticas de igualdad dirigido a los 125 municipios del estado, en el que se verificó la existencia de normatividad, los mecanismos de adelanto para las mujeres, los sistemas de coordinación, programas rectores, y programa específicos para la diversidad de las mujeres, todo desde el marco de los derechos a la igualdad y no discriminación y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este documento se realizaron las siguientes proposiciones:

Primera. Elaboración y publicación (en caso de no contar con ellos) de los reglamentos municipales de igualdad entre mujeres y hombres y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y que los mismos cuenten con enfoque de derechos humanos y de género.



Segunda. Implementar en el ámbito de sus atribuciones y competencias, lo establecido en el artículo 10 fracs. I y II, de la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como el artículo 41 frac. I de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia respecto de los programas municipales.

Tercera. Fortalecer con presupuesto, a los mecanismos municipales de adelanto para las mujeres, dotándoles de espacios dignos y personal capacitado para el adecuado desarrollo de sus atribuciones.

Cuarta. Instalar y coordinar a través de las presidentas y presidentes municipales, los sistemas municipales de igualdad, así como el sistema para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las niñas y mujeres. Los mismos deberán contar con personal de la más alta representación de las áreas que conforman el Ayuntamiento y con facultad de toma de decisiones, quienes deberán planear e implementar de manera coordinada, las políticas públicas municipales en materia de igualdad y violencia contra las mujeres.

Quinta. Impulsar el fortalecimiento de la formación de las titulares de las instancias municipales de las mujeres y su personal, a través del estándar de competencia EC0779 sobre la Transversalización de la perspectiva de género en la administración pública municipal.

Sexta. Con la finalidad de garantizar la participación ciudadana, los municipios deberán instalar consejos ciudadanos especializados y contralorías sociales para verificar el cabal cumplimiento de los programas dirigidos a niñas, adolescentes y mujeres de los municipios.

e) Por su parte, desde 2018, esta defensoría incluye en sus informes anuales de actividades, apartados específicos de proposiciones relacionadas con los derechos humanos de las mujeres, destacando del más reciente presentado en febrero de este año 2020, las dirigidas a las siguientes autoridades:

A los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ameca, Lagos de Moreno, Zapotlán el Grande, Puerto Vallarta y Mezquitic, incluidos en las Alertas de Violencia contra las mujeres (estatal) y Alerta de Género contra las mujeres (federal).

Primero: Atiendan el Informe Especial sobre la Observancia de las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que emitió esta defensoría durante 2019, en sus respectivos municipios que cuentan con mecanismos de alerta de violencia de género y alerta de violencia contra las mujeres.



Segundo: Cumplimenten las peticiones señaladas en el Informe Especial con propuestas de mejoras respecto a las órdenes y medidas de protección para mujeres receptoras de violencia en Jalisco, emitido por esta defensoría en 2019.

Al Poder Ejecutivo y los 125 gobiernos municipales en el ámbito de sus respectivas competencias:

Primera. Que a partir del decreto de la Alerta de Violencia de Género con fecha 20 de noviembre de 2018 emitida por la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) se atiendan los resolutivos que a continuación se señalan:

- a) Fortalecer al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses a fin de garantizar su intervención oportuna, expedita y especializada en los casos de violencia contra las mujeres, generando para tales efectos un área especializada para atender las violencias contra las mujeres en atención a la Recomendación General 33 emitida por el Comité de la CEDAW.
- b) Mejorar la emisión y seguimiento de las órdenes y medidas de protección de acuerdo a la Recomendación General 35 del Comité de la CEDAW que sugiere incluir una recomendación inmediata de los riesgos y protección mejorando las medidas en términos de eficacia y eficiencia.
- c) Garantizar en toda su dimensión la Norma Oficial Mexicana 046/SSA2/2005 mediante la correcta aplicación de los protocolos de actuación en el marco del respeto de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia sexual erradicando cualquier acto de revictimización o negativa a recibir los servicios médicos. Mejorar la capacitación al personal médico y dotar a las regiones sanitarias de medicamentos suficientes para llevar a cabo los procedimientos de ILE.
- d) Alimentar el banco estatal de casos de violencia contra las mujeres y capacitar a las autoridades correspondientes de todos los niveles de gobierno para su correcto uso y llenado.
- e) Implementar una metodología especializada en el análisis y contexto para la investigación de los casos de feminicidio y desaparición de mujeres con enfoque multidisciplinario. De continuar con los trabajos de la unidad que se encargaba de esto, fortalecer su operación por medio de la asignación de recursos presupuestales suficientes para el ejercicio de sus labores.
- f) Fortalecer las áreas especializadas para la atención de casos de muertes violentas de mujeres con perspectiva de género del estado y sus municipios e implementar estrategias de formación y capacitación especializada en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género al personal que las conforma.



g) Fortalecer la operatividad del Protocolo Alba de acuerdo con los resolutivos que se marcan en el decreto de la alerta de violencia de género a fin de agilizar la búsqueda y localización de las niñas y mujeres desaparecidas, así como generar estrategias de prevención.

h) Generar estrategias de coordinación efectiva entre todos los niveles de gobierno para el debido cumplimiento de los indicadores marcados en el resolutivo de la alerta de género.

i) Incorporar estrategias, acciones y generar recursos financieros para atender en todos los niveles de gobierno los indicadores de la alerta de violencia de género garantizando que cumplan con los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Segunda. Diseñar y ejecutar políticas públicas coordinadas para prevenir el acoso sexual y otras formas de violencia en el espacio público mediante campañas con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres. Generar a su vez una estrategia de comunicación efectiva que pueda transformar y modificar las conductas de las personas agresoras, promoviendo la construcción de masculinidades alternativas y relaciones de respeto.

Tercera. Fortalecer a los Mecanismos de Adelanto para las Mujeres de los municipios garantizando que estos cuenten con los recursos financieros, humanos y de infraestructura suficientes para su adecuado funcionamiento.

Cuarta. Impulsar la participación política de las mujeres desde los municipios incorporándolas a los altos niveles de la estructura de gobierno y a la toma de decisiones en la construcción de la agenda pública de su localidad.

Quinta. Fortalecer la política pública para la atención y debida protección de las mujeres víctimas de violencia a través de la creación de refugios o casas de medio camino en los municipios que alberguen a mujeres en situación de riesgo, sus hijas e hijos garantizando personal y recursos suficientes para su operatividad de acuerdo a la normatividad nacional e internacional aprobada en la materia.

Sexta. Construir los elementos que permitan establecer un Sistema Estatal y Municipales de Cuidados basado en los principios establecidos por la CEPAL en los planes de ruta para su correcta implementación.

Séptima. Diseñar y ejecutar desde sus diferentes ámbitos, la creación de los planes estatales y municipales de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; y de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Para garantizar el cumplimiento de ambos planes, se diseñará un sistema de indicadores que permita dar cuenta del avance y progreso de las metas, objetivos y acciones determinadas en función de la progresividad de los derechos humanos de las mujeres.



Octava. Establecer acciones conjuntas entre los diferentes niveles de gobierno y los sectores económicos y empresariales del estado y sus municipios, a fin de reducir la ya reconocida brecha salarial existente entre hombres y mujeres implementando un sistema de indicadores con perspectiva de género y de derechos humanos que permita visibilizar las acciones afirmativas, normativas y de progresividad en los derechos humanos de las mujeres.

Novena. Se insta a instituir e integrar a la brevedad posible sus Comisiones Edilicias para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como a realizar acciones de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres y políticas públicas municipales para la igualdad entre mujeres y hombres, dirigidos a las y los integrantes del Cabildo, así como a las personas titulares de las áreas sustantivas de sus administraciones municipales

Décima. Se exhorta a instituir a la brevedad sus Reglamentos Municipales para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, armonizados con las disposiciones establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley Estatal del mismo nombre.

Decimoprimer. Se solicita a los municipios a acelerar los esfuerzos institucionales para que integren e instituyan sus Programas Municipales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con una visión de largo plazo y con estricto apego al marco internacional, nacional y local de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, instamos a dichos gobiernos municipales a adoptar las medidas de carácter normativo necesarias para garantizar que dicho instrumento programático sea una responsabilidad vinculante para las presentes y futuras administraciones municipales.

Decimosegunda. Diseñar e instrumentar amplias campañas de sensibilización y orientación dirigidas a los principales generadores de la violencia de género contra las mujeres, promoviendo la construcción de nuevas masculinidades, la cultura de paz y el respeto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas como eje fundamental del desarrollo local

Decimotercera. Esta Comisión insta a los gobiernos municipales que conforman la entidad, a integrar a la brevedad posible diagnósticos actualizados sobre la condición y posición de las mujeres, mismos que deberán ser elaborados desde la perspectiva de género y el marco de los derechos humanos de las mujeres, productos que es deseable sean integrados antes de finalizar la presente administración.

De las más de un centenar de proposiciones, realizadas a las distintas autoridades en los informes descritos, para efectos de la integración del presente expediente de queja, se concentraron 25 puntos a partir de los cuales se solicitó el correspondiente informe de ley.



3.4.1 De las acciones reportadas por el gobierno municipal

Al analizar el informe de ley remitido por las autoridades municipales, así como las evidencias adjuntas al mismo, se determinó la atención parcial y los avances insuficientes en relación a la existencia de políticas públicas integrales, con enfoque de género y de derechos humanos, así como el incumplimiento de diversas disposiciones de la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Jalisco.

En ese sentido, la presente Recomendación corresponde específicamente al análisis de los hallazgos encontrados en la etapa de monitoreo de las políticas públicas municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, por lo que una vez que se han analizado las evidencias e información que obran en el presente expediente de queja, se advierte que, aunque existen algunas acciones por parte del ayuntamiento para desarrollar programas, estrategias y políticas públicas que impulsen la igualdad entre mujeres y hombres, así como aquellas destinadas a la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, se detectaron omisiones respecto a lo que la legislación les obliga.

Dichas omisiones se traducen en una violación del derecho a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, por incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la debida diligencia en la prevención de la violencia contra las mujeres y ausencia de acciones y políticas públicas señaladas en las leyes referidas en armonización con los mandatos convencionales que ha adquirido el estado Mexicano a través de la ratificación de la CEDAW y la Convención Belém do Pará.

Es importante señalar que el cumplimiento de las obligaciones implica acciones integrales y transversales, es decir, no resulta suficiente lo enunciativo. Así, por ejemplo, en relación a la existencia de comisiones edilicias especializadas en igualdad de género, éstas deben incluir planes y estrategias de trabajo en coordinación con el Ayuntamiento en pleno, a efecto de impulsar la agenda normativa y de políticas públicas, que deberá estar armonizada con los estándares internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres,



solo así la comisión edilicia será una acción garantista y protectora de la agenda de género.

Respecto a la reglamentación en materia de igualdad sustantiva y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, esta defensoría advierte que los reglamentos deben perfeccionarse progresivamente, incluyendo disposiciones que amplíen el rango de acciones integrales en las que se otorguen las atribuciones específicas a cada área que atienda la violencia contra las mujeres, a efecto de que se trabaje en coordinación, para impulsar programas, acciones, estrategias y políticas públicas que promuevan, protejan, respeten y garanticen los derechos humanos de las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en el municipio.

Respecto a la creación de unidades y protocolos especializados, subsiste la insuficiencia de procesos e incluso la carencia de los mismos. Las acciones reportadas no son suficientes para establecer las garantías que deben tutelar, lo anterior tiene particular relevancia en el contexto del incremento de las múltiples violencias contra las mujeres.

Esta defensoría toma nota de las acciones reportadas por el gobierno municipal y de su disposición para avanzar en esta importante agenda social, por lo que en los puntos recomendatorios que se plantean al final de esta resolución, se propone una matriz para el seguimiento y debido cumplimiento. También se adjuntan los siguientes anexos:

- 1) Criterios de integración de los sistemas
- 2) Criterios para la creación de agendas y planes de trabajo
- 3) Criterios para la creación de mecanismos de evaluación
- 4) Criterios que se deben considerar para el reglamento de acceso
- 5) Criterios que se deben considerar para el reglamento de igualdad
- 6) Criterios para la asignación de presupuesto
- 7) Criterios para la elaboración de programas de capacitación
- 8) Criterios para la desagregación de datos
- 9) Criterios que se deben considerar para el reglamento de policía
- 10) Criterios para la instalación de mesas técnicas
- 11) Criterios para la elaboración de programas rectores
- 12) Criterios para la aplicación de las evaluaciones de capacitación
- 13) Criterios para la elaboración de protocolos de actuación



Hasta en tanto no se cumpla con las debidas consideraciones y especificaciones técnicas, no se puede acreditar el cumplimiento integral y suficiente de las obligaciones constitucionales y convencionales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres que viven y transitan en su municipio. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones que establecen los siguientes ordenamientos:

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 16.- De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las leyes locales de la materia, corresponde a los Municipios:

- I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;
- II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad;
- IV. Diseñar, formular y aplicar campañas permanentes de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere. El contenido de la publicidad gubernamental o institucional a través de la cual se difundan las campañas a que se refiere esta fracción, deberá estar desprovisto de estereotipos establecidos en función del sexo de las personas, y
- V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que señala lo siguiente:

Artículo 10. Los municipios podrán adoptar los términos establecidos en la presente Ley, procurando observar lo siguiente:

- I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y Estatal;
- II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el Gobierno Estatal, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización que promuevan los valores y contenidos de la presente Ley; y
- IV. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad



entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

Artículo 2°. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

Artículo 50. Corresponde a los municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:

- I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- II. Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema;
- III. Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;
- IV. Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa;
- V. Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores;
- VI. Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;
- VII. Apoyar la creación, operación o el fortalecimiento de refugios para las víctimas, sus hijas e hijos de acuerdo con las condiciones establecidas en el Capítulo V de la presente Ley;
- VIII. Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- IX. Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema, programas de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres;
- X. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y;
- XI. La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Jalisco:

Artículo 4°. Los municipios podrán expedir reglamentos y coordinarse con el Gobierno Estatal para implementar acciones a fin de prevenir, detectar, atender y erradicar la violencia contra las mujeres. Para este fin, en la elaboración de sus presupuestos de egresos, podrán contemplar partidas presupuestales para cumplir con dichos fines.



Artículo 41. Los ayuntamientos podrán, además de lo establecido en otros ordenamientos:

I. Implementar los protocolos y las políticas públicas orientadas a prevenir, detectar, atender y erradicar la violencia contra las mujeres;

II. Coadyuvar con el Estado, en la adopción y consolidación del sistema;

III. Promover, en coordinación con las instancias especializadas, cursos de capacitación en materia de derechos humanos, igualdad de género y de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres al personal encargado de atender a las víctimas de violencia;

IV. Apoyar la creación de centros de refugios temporales para mujeres víctimas de violencia;

V. Apoyar la creación de programas de reeducación integral para las personas agresoras;

VI. Participar y coadyuvar en la prevención, detección, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y establecer mecanismos internos para la denuncia del personal que incurra en violencia institucional;

VII. Llevar a cabo, de acuerdo con el Consejo, programas permanentes de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres, sus tipos y modalidades y sobre las atribuciones y responsabilidades de las instituciones que atienden a las víctimas;

VIII. Celebrar, con dependencias públicas y privadas, convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

IX. Diseñar campañas municipales tendientes a prevenir la violencia digital, haciendo énfasis en los derechos de las mujeres;

X. Implementar programas y protocolos para prevenir, atender y sancionar la violencia digital en todas sus formas y manifestaciones, y

XI. La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

El indebido cumplimiento de la función pública, en este caso, se traduce en el incumplimiento de obligaciones por parte del Gobierno municipal, y en consecuencia, ha lugar a determinar la vulneración de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y al acceso de las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencia, en detrimento de las mujeres que viven y transitan en el municipio, por la falta de atención, con la debida diligencia reforzada, de los deberes de reconocer y garantizar los



derechos humanos emanados del orden jurídico en materia de políticas de igualdad entre mujeres y hombres y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

La actuación de las autoridades también implica el incumplimiento de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que al efecto establece:

Todas 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

De lo anterior se infieren las siguientes obligaciones constitucionales:

Respetar: Cumplir directamente con la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación. Es decir, la obligación del Estado y de todos sus agentes de no violar, directa ni indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos.

Proteger: Adoptar medidas normativas u organizacionales para hacer frente a violaciones de los derechos humanos o libertades fundamentales; dichas medidas no deben de ser genéricas, sino particulares y que se refieran a la situación concreta de la persona titular del derecho.

Garantizar: El deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras, donde se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos...

Como se ha reiterado, dichas obligaciones no sólo surgen de la norma local y federal, sino que también se encuentran establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por México y bajo el principio del derecho internacional *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga), el Estado mexicano, por conducto de sus servidoras y servidores públicos. Al respecto en los siguientes puntos y argumentos se exponen de manera específica los criterios convencionales que obligan a la urgente actuación de las autoridades.



3.4.2 Obligaciones de los Estados en relación con el cumplimiento de los mandatos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres

Cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como lo es el Estado Mexicano con el sistema internacional y regional de derechos humanos al comprometerse a dar cumplimiento a las convenciones CEDAW y Belém do Pará, respectivamente, todas sus autoridades, en todos sus niveles, están sometidas a aquellas, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones contenidas en las mismas no se vean mermadas por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin.

La CrIDH, en el caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Sentencia de 31 de agosto de 2010, establece en el párrafo 219 que cuando un Estado es parte de una convención internacional todos sus órganos están sometidos a ella.

(...) Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin.

En cuanto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la CrIDH establece la obligación conforme a la Convención Americana y la Convención Belém do Pará en el Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala, Sentencia de 19 de mayo de 2014:

(...) 189. Adicionalmente, la Corte señala que los Estados tienen la obligación de adoptar normas o implementar las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención de Belém do Pará, que permitan a las autoridades ofrecer una investigación con debida diligencia en casos de supuesta violencia contra la mujer.

Asimismo, la CrIDH hace referencia a la obligación de los Estados de garantizar los derechos humanos de las mujeres y la obligación de adoptar disposiciones en el Caso González y otras vs. México (“Campo Algodonero”), Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

234. El Tribunal ha establecido que, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la



Convención Americana.

[...]

285. Además, la Corte considera que el Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer. Tampoco demostró haber adoptado normas o tomado medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato.

En virtud de lo anterior, es importante considerar que todo aquello que está contenido en el articulado de las Convenciones CEDAW y Belém do Pará, aplica tanto para las autoridades federales como las municipales que en el ámbito de sus competencias.

La CEDAW establece que los Estados deben seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;



- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Por su parte, la Convención Belém do Pará establece que convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

Artículo 7

Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar



que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

3.4.3 De las obligaciones de los Estados en relación con la prevención, protección, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos exige la adopción de todos los medios necesarios y este deber es reforzado, cuando hay un contexto de violencia contra las mujeres que es conocido por el Estado, ya que pone a las mujeres en una situación de mayor riesgo. Por ello, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia.

La existencia de una cultura de violencia y discriminación basada en el género implica la vulneración del deber de prevención, y por ello, el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos. Para ello, se han establecido directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, como lo son la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer entre otras.

A continuación, se reiteran de forma sistematizada algunos de los criterios establecidos por la CrIDH con referencia a las obligaciones de prevención por parte de las autoridades:

En el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988:

175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es



susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

En el Caso María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala, Informe N° 4/01, 19 de enero de 2001:

54. La obligación de respetar y garantizar los derechos de la Convención exige la adopción de todos los medios necesarios para garantizar el goce de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra en forma efectiva.

En el Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, Informe N° 54/01, 16 de abril de 2001:

56. Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes.

En el Caso González y otras vs. México (“Campo Algodonero”), Sentencia de 16 de noviembre de 2009:

256. [...] De otra parte, la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU ha proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer.

258. [...] Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que, en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará.



En el Caso Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 2015:

133. Este incumplimiento del deber de garantía es particularmente serio debido al contexto [de violencia contra las mujeres] conocido por el Estado –el cual pone a las mujeres en una situación especial de riesgo– y a las obligaciones específicas impuestas en casos de violencia contra la mujer por el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

La CrIDH también ha establecido criterios sobre el estándar de los “dos momentos” respecto al deber de prevención:

En el Caso Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 2015:

110. En el presente caso, existen dos períodos en los que el deber de prevención debe ser analizado. El primero es antes de la desaparición de Claudina Velásquez y el segundo es antes de la localización de su cuerpo sin vida.

(En el mismo sentido: CrIDH, Caso González y otras, “Campo Algodonero”, vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 281 y siguientes; CrIDH Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala, Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 138).

Asimismo, el deber de protección al igual que la prevención, conlleva implementar medidas de diferentes ámbitos como incluidas sanciones, para prohibir la violencia como forma de discriminación contra la mujer; de establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer en igualdad de condiciones, abstenerse de cualquier acto o práctica de discriminación y asegurar que las instituciones y autoridades públicas actúen de conformidad con esta obligación; de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer entre otras.

Algunos de los criterios que establece la CIDH con referencia a las obligaciones de protección por parte de las autoridades son los siguientes:

En el Caso Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos, Informe N° 80/11, 21 de julio de 2011

134. La obligación de protección es de medios y no de resultados, incurriendo el Estado [en] responsabilidad cuando no adopta medidas razonables que tengan un potencial real de alterar el resultado o de atenuar el daño.



(En el mismo sentido: TEDH, Caso Opuz vs. Turquía, Sentencia de 9 de junio de 2009, párr. 136).

En el Caso Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos, Informe N° 80/11, 21 de julio de 2011

163. Los deberes de los Estados de proteger y garantizar los derechos de las víctimas de violencia doméstica deben también implementarse en la práctica.

El Comité CEDAW, en el Caso X. e Y. vs. Georgia, Dictamen de 13 de julio de 2015

9.7. El Comité considera que los hechos no controvertidos que se han reseñado, interpretados en su integridad, demuestran que las autoridades del Estado parte han incumplido su deber de adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otra índole, incluidas sanciones, para prohibir la violencia contra la mujer como forma de discriminación contra la mujer; de establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y asegurar, a través de tribunales competentes y otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra la discriminación; de abstenerse de cualquier acto o práctica de discriminación contra la mujer y asegurar que las instituciones y autoridades públicas actúen de conformidad con esta obligación; de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa; y de adoptar todas las medidas adecuadas, en particular legislación, para modificar o abolir las leyes, reglamentos, costumbres o prácticas actuales que constituyan discriminación contra la mujer.

Al respecto la SCJN ha establecido el siguiente criterio:

**DERECHO A LA VIDA. SUPUESTOS EN QUE SE ACTUALIZA SU
TRANSGRESIÓN POR PARTE DEL ESTADO.**

El derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, en tanto que no sólo prohíbe la privación de la vida (que se traduce en una obligación negativa: que no se prive de la vida), sino que también exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, adopte medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo. En ese sentido, existe transgresión al derecho a la vida por parte del Estado no sólo cuando una persona es privada de la vida por un agente del Estado, sino también cuando éste no adopta las medidas razonables y necesarias aludidas, como son las tendientes a preservarla, a minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la



vida.¹⁷

3.4.4 De la debida diligencia reforzada en casos de violencia contra las mujeres

El deber de la debida diligencia contempla 4 obligaciones, la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de los derechos humanos.

La debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar hechos de violencia contra las mujeres nace de las propias obligaciones generales de la Convención Americana de Derechos Humanos y de las obligaciones específicas que contempla la Convención de Belem Do Pará.

Además, la CrIDH ha establecido que, en un contexto de violencia, y discriminación contra las mujeres, los compromisos internacionales “imponen a los Estados una responsabilidad reforzada”. Es decir, los instrumentos internacionales han construido un estándar superior de debida diligencia para los casos de violencia contra las mujeres, la debida diligencia reforzada.

La Convención Belem Do Pará en el ya citado artículo 7 se refiere a las obligaciones del Estado en caso de violencia contra las mujeres que incluyen procedimientos, mecanismos judiciales y legislación, incluyendo medidas para proteger de actos de violencia inminentes.

La debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el deber de vigilar la situación mediante la producción de información estadística adecuada que permite el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementan por parte de la sociedad civil.

En tal sentido, la obligación del artículo 7, inciso b, de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunto con la obligación establecida en el artículo 8, inciso h, de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas

¹⁷ Tesis P.LXI/2010 (9ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2011, tomo XXXIII, p. 24. Reg. Digital 163169.



para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios.¹⁸

En el ya referido párrafo 258 del Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, la CrIDH establece que los estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres.

En el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988 establece que el Estado puede ser responsable por la falta de debida diligencia para prevenir la violación de derechos humanos en casos entre particulares.

172. (...) Un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.

Por su parte la CIDH en el Informe de Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas 2007, Capítulo I, B, párrafo 46, establece que la investigación de casos de violencia contra las mujeres debe realizarse por autoridades sensibilizadas en materia de género.

(...) la investigación de casos de violaciones de los derechos humanos, que incluye los casos de violencia contra las mujeres, debe llevarse a cabo por autoridades competentes e imparciales. Cuando tales investigaciones no son llevadas a cabo por autoridades apropiadas y sensibilizadas en materia de género o estas autoridades no colaboran entre sí, se registran retrasos y vacíos clave en las investigaciones, que afectan negativamente el futuro procesal del caso.

Asimismo, la CIDH, en el Informe sobre Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación 2003, párrafos 103 a 105, establece que puede surgir responsabilidad del Estado cuando el mismo no actúa con la debida diligencia para prevenir esa violencia cuando sea perpetrada por personas, y para responder a la misma.

¹⁸ Párrafo 42 del Informe de Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas 2007 de la CIDH consultado el día 3 septiembre de 2020, disponible en cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm



(...) dispone que los Estados parte actúen con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en caso de que ocurra dentro del hogar o la comunidad y perpetrada por personas individuales, o en la esfera pública y perpetrada por agentes estatales (...). En consecuencia, el Estado es directamente responsable por la violencia contra la mujer perpetrada por sus agentes. Además, bien puede surgir responsabilidad del Estado cuando el mismo no actúa con la debida diligencia para prevenir esa violencia cuando sea perpetrada por personas, y para responder a la misma (...). Además, los Estados parte deben disponer lo necesario para que esas obligaciones se hagan efectivas en el sistema jurídico interno, y para que las mujeres en situación de riesgo de sufrir violencia, u objeto de la misma, tengan acceso a protección y garantías judiciales eficaces. Los mecanismos de supervisión del cumplimiento de esas normas comprenden la tramitación de las denuncias individuales en que se aducen violaciones de las principales obligaciones a través del sistema de peticiones ya establecido en el contexto de la Comisión Interamericana.

Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belém do Pará, (MESECVI), en la Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos, del 19 de septiembre de 2014, página 5, establece que los Estados tienen la obligación de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y armonizarlos a Belém do Pará:

...Los Estados tienen la obligación de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, para garantizar la debida diligencia para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes, contra toda forma de violencia por razones de género, debiendo prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, respondiendo ante las víctimas de actores estatales, no estatales y particulares.

El Comité CEDAW establece de igual forma que los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia en la Recomendación general No. 19, párr. 9 del 29 de enero de 1992:

(...) de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (véanse los incisos e) y f) del artículo 2 y el artículo 5). Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Parte se comprometen a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos



humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización.

Por su parte, la ONU en la Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, art. 4, exhorta a los Estados “a proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”.

Asimismo, la CIDH en el Informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de mayo 2013, en el párrafo 73 establece que los Estados tienen la obligación de investigar actos de violencia incluidas las deficiencias sistémicas en la prevención de dichos actos y que cuando esto ocurre en un contexto general de violencia, la obligación de la debida diligencia tiene un alcance más amplio:

“El Estado tiene la obligación de investigar todos los actos de violencia contra la mujer, incluidas las deficiencias sistémicas en la prevención de dicha violencia. **En el caso de que un incidente de violencia concreto tenga lugar en el contexto de un patrón general de violencia contra la mujer, la obligación de la diligencia debida tiene alcances más amplios**”. En la investigación deberá procederse con una perspectiva de género y considerar la vulnerabilidad particular de la víctima. El elemento de la investigación tiene dos objetivos: prevenir la repetición en el futuro, así como asegurar la justicia en los casos individuales. Ello se refiere tanto a las estructuras del Estado como a las acciones de los funcionarios públicos involucrados. Esa investigación deberá ser imparcial, seria y exhaustiva, y hacer rendir cuentas a los funcionarios públicos, ya sea de forma administrativa, disciplinaria o penal, en aquellos casos en que se haya vulnerado el principio de legalidad. El requisito de la diligencia debida no se limita a la manera en que se lleva a cabo la investigación, sino que también comprende el derecho de las víctimas a acceder a la información sobre el estado de la investigación.

3.4.5 De la obligación de generar políticas, programas, acciones y capacitaciones especializadas

En el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, la CrIDH ordenó al Estado implementar programas y cursos permanentes dirigidos a autoridades que se encuentren relacionados no sólo con la investigación, sino también con la prevención:



541. En consecuencia, sin perjuicio de la existencia de programas y capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos encargados de la impartición de justicia en Ciudad Juárez, así como de cursos en materia de derechos humanos y género, el Tribunal ordena que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos y género; ii) perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y iii) superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres.

542. Los programas y cursos estarán destinados a policías, fiscales, jueces, militares, funcionarios encargados de la atención y asistencia legal a víctimas del delito y a cualquier funcionario público, tanto a nivel local como federal, que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación.

En el Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, la CrIDH recomendó, entre otras medidas, desconcentrar los servicios e impulsar servicios itinerantes de sensibilización y de capacitación en detección y atención a la violencia y mejorar el acceso a servicios telefónicos:

278. Por último, la Corte observa que el diagnóstico realizado por la Secretaría de la Mujer del estado de Guerrero aportado por México identificó, entre otras barreras institucionales que dificultan la atención a la violencia en zonas indígenas y rurales, la concentración de dichos servicios en ciudades y la dificultad de acceso y traslado a la sede de los servicios de atención. Dicho diagnóstico recomendó, entre otras medidas, desconcentrar los servicios e impulsar servicios itinerantes de sensibilización y de capacitación en detección y atención a la violencia y mejorar el acceso a servicios telefónicos para las comunidades indígenas de Guerrero, para permitir una mejor atención de las mujeres víctimas de violencia. La Corte entiende que la primera de las medidas estaría siendo atendida con las unidades móviles informadas. Sin perjuicio de ello, la Corte valora dicho documento y estima útil indicar al Estado que analice la necesidad de avanzar en la implementación de esas dos recomendaciones en la zona donde ocurrieron los hechos del presente caso. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

Ahora en el Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, la Corte hace referencia a la importancia de la formación continua:

326. La Corte valora positivamente las medidas adoptadas por el Estado respecto a la formación en derechos humanos en diversas instituciones del Estado. Sin embargo,



recuerda que la capacitación, como sistema de formación continua, se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos. De igual modo y a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal, advierte que una capacitación con perspectiva de género implica no solo un aprendizaje de las normas, sino debe generar que todos los funcionarios reconozcan la existencia de discriminación contra la mujer y las afectaciones que generan en éstas las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos.

De la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), fracción I del artículo 16; y de la Ley Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LEIEMH), fracción I del artículo 10, se desprende la obligación de los municipios de implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas nacionales y locales.

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) establece en sus artículos 2° y 50; así como la ley local en sus numerales 4° y 41, que la federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres ratificados por el Estado mexicano, y que además corresponde a los municipios instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres.

En ese sentido, del análisis de los hechos, de las pruebas y observaciones que integran el expediente de queja del que se origina la presente Recomendación, así como de las evidencias que obran en los informes especiales emitidos en 2018, 2019 y 2020 por esta defensoría pública de derechos humanos, enfocados en la observancia de las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el estado de Jalisco, respectivamente, esta Comisión determina la violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y al acceso a una vida libre de violencia en agravio de las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en el municipio de Ahualulco de Mercado.



IV. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

Un Estado constitucional y democrático de derecho debe ser garante de la protección de los derechos humanos; su responsabilidad y obligación es responder a las víctimas de violaciones causadas por la acción u omisión de los órganos de gobierno, del funcionariado, de las y los servidores públicos, mediante la reparación integral del daño y las garantías de la no repetición de los hechos.

Las distintas formas de reparación, su alcance y contenido, que incluyen tanto las reparaciones monetarias como las no monetarias, se clasifican en: medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

La reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de los derechos humanos se basa en gran medida en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El concepto “reparación integral” tiene su fundamento en los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y abarca la acreditación de daños en las esferas material¹⁹ e inmaterial,²⁰ y el otorgamiento de medidas tales como: a) la investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

La Ley General de Víctimas y la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco identifican a las víctimas directas o indirectas, como aquellas personas, grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sufrido daño o menoscabo de sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos producto de

¹⁹ La reparación del daño material se conoce como la pérdida de ingresos, gastos médicos, los gastos incurridos en la búsqueda de la víctima ante el encubrimiento de las autoridades o la falta de investigación, y otros gastos de carácter pecuniario que son causados por la violación. Cfr. Julio José Rojas Báez, *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22050.pdf>

²⁰ La reparación del daño inmaterial se conoce puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, y el menoscabo de valores muy significativos para las personas, como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia, *Ibíd*em



una violación de derechos humanos o cuando el daño comporte un impacto colectivo.

Ambas legislaciones se refieren a la reparación del daño colectivo en los siguientes términos:

Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados²¹.

Como ya mencionamos, existen daños que afectan a toda una comunidad o un grupo de personas determinadas. En esos casos las reparaciones como la restitución deberán estar dirigidas a la sociedad en general.

Respecto de este tipo de reparaciones, el ex juez de la CrIDH, Sergio García Ramírez expresa que la Corte tiene una orientación estructural tendente a remover las causas de las violaciones y no solo sus efectos.²²

Las medidas de reparación dictadas en los casos donde México ha sido parte y cuyos criterios jurisprudenciales al igual que todos los generados en las sentencias dictadas por la CrIDH resultan obligatorios, son de gran variedad y muestran opciones para orientar la perspectiva de reparación del daño tanto desde una dimensión individual como colectiva. Así, dentro de las sentencias

21 Ley General de Víctimas, artículo 27, fracción VI

22 Sergio García Ramírez, *Las Reparaciones en el Sistema Interamericano. El deber de Reparar y sus Dimensiones*, Curso de Formación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos “Dr. Héctor Fix-Zamudio”, Coord., Édgar Corzo Sosa. Ciudad de México, Palacio de la Antigua Escuela de Medicina, Centro Histórico, del 30 de septiembre al 11 de octubre de 2013



dictadas contra nuestro país se han incluido medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución, garantías de no repetición, indemnizaciones compensatorias, gastos y costas; entre ellas destacan las siguientes:

- La publicación de las sentencias en medios de comunicación específicos y en plazos determinados.
- La adecuación de legislación interna conforme a estándares internacionales, incluyendo de forma muy significativa aspectos relacionados con legislación militar, el acceso a la justicia, investigación de tortura y violencia contra la mujer.
- Realizar campañas de concientización y sensibilización, programas de educación y capacitación especializada para la población en general y de formación para servidores y funcionarios públicos en diversas áreas como las de procuración, administración de justicia y militares, con perspectiva de género y etnicidad. Lo anterior incluye el pronunciamiento expreso de asignar recursos suficientes.
- Estandarizar protocolos de actuación de forma especializada para casos de violencia contra la mujer.
- Brindar a las víctimas atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones especializadas o pagar servicios particulares.
- Facilitar recursos a comunidades indígenas para que desarrollen actividades educativas en derechos humanos y derechos de la mujer.
- Otorgar becas de estudios, construir escuelas o facilitar el alojamiento y alimentación adecuados para que ciertos grupos continúen sus estudios.
- Realizar actos públicos de reconocimiento de responsabilidad internacional.
- Construir monumentos y realizar semblanzas en memoria de las víctimas.



- El pago de diversas cantidades por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos.
- Conducir eficazmente, con la debida diligencia y en un plazo razonable las investigaciones para determinar responsabilidades e identificar, juzgar y sancionar a los culpables y conocer la verdad de los hechos; esto implica remover todos los obstáculos que impidan ese propósito, asignar recursos suficientes, e incluso se proponen pautas para dirigir las investigaciones.
- Diseñar mecanismos y procedimientos administrativos para facilitar la búsqueda de personas y llevar un registro adecuado de personas detenidas, el acceso a la información, y la participación ciudadana en su localización.

Esta CEDHJ tiene la facultad de reclamar la reparación integral del daño conforme lo dispone el artículo 73 de la ley que la rige, ya que la reparación es un elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad y enfrentar la omisión con la que las autoridades encargadas de garantizar el principio de legalidad y seguridad jurídica actúan.

En este caso, el Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado vulneró el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y al acceso a una vida libre de violencia a las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en su municipio y, en consecuencia, el Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado está obligado a reparar, ya que no se ha cumplido con la debida diligencia de garantizar los derechos humanos antes referidos.

A los municipios corresponde según el artículo 88 de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, las atribuciones siguientes: I. Organizar y alinear, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal para la adecuada atención y protección a las víctimas; II. Coadyuvar con el Gobierno del Estado y en su caso con el Gobierno Federal y los de las demás entidades federativas, en la adopción y consolidación de los Sistemas Estatal y Nacional en la materia; III. Promover, en coordinación con la Comisión Ejecutiva Estatal, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas; IV. Apoyar la creación de albergues para las víctimas, y las demás aplicables a la materia, que les conceda la Ley u otros ordenamientos legales aplicables.



En el presente caso la perspectiva de la reparación integral del daño debe ser colectiva en virtud de la afectación generalizada que provoca entre la población y particularmente en las mujeres, la falta de garantías para acceder a una vida libre de violencia y para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, por tanto la dimensión que deberá abarcar la reparación integral del daño es la inmediata atención y cumplimiento de los deberes y obligaciones que se han documentado, pero además bajo el enfoque de la debida diligencia reforzada, lo que implica destinar el máximo de recursos disponibles y el urgente diseño y ejecución de políticas públicas tal como se establece en líneas precedentes.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 103, apartado B, de la CPEUM, 4º y 10º de la CPEJ; 7º, fracciones I y XXV, 28, fracción III, 73, 75, 76, 77, 78 y 79, de la Ley de la CEDHJ; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior, esta Comisión emite las siguientes:

V. CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones

Por todo lo anterior, esta defensoría pública de los derechos humanos concluye que las autoridades municipales no han cumplido con su deber de garantizar derechos y libertades fundamentales y en consecuencia se han vulnerado los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, que viven y transitan en su municipio, en virtud de la falta de atención integral a lo dispuesto por la Ley General y Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General y Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como los tratados regionales e internacionales de los que México es parte, en materia de protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 1º y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 7º, fracciones I y XXV; 28, fracción III; 66, 68, 72, 73, 75, 76, 77, 78 y 79 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior, se



emiten las siguientes:

5.2 Recomendaciones

A las y los integrantes del Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado

Primera. Implementen de forma urgente, las acciones que resulten necesarias para concretar la reparación integral del daño colectivo, en términos de la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco y demás legislación citada en el cuerpo de la presente resolución. Lo anterior, como un acto de reconocimiento, atención y debida preocupación por las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en el municipio.

La reparación integral del daño colectivo deberá realizarse bajo la perspectiva de la debida diligencia reforzada, e incluir, al menos, la atención inmediata e integral de cada una de las obligaciones señaladas como incumplidas en la presente resolución. Al efecto se deberá considerar la siguiente matriz de indicadores de cumplimiento.

MATRIZ DE INDICADORES DE CUMPLIMIENTO

PROPOSICIÓN	INSTRUCCIÓN	PLANEACIÓN	DISEÑO	EJECUCIÓN	EVALUACIÓN
1.- Sistema de Prevención de Atención Erradicación de la Violencia contra las mujeres <i>(Art 50 LGAMVLV)</i> <i>(Ar. 41 LEAMVLV)</i> Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres <i>(Art. 16 LGIMH)</i> <i>(Art. 10 LEIMH)</i>	Propuesta de convocatoria que cumpla con los criterios establecidos para la instalación del sistema	Publicar la convocatoria para la instalación del sistema que sea conformado por las y los titulares de las instancias correspondientes (Criterios de integración de los sistemas Anexo 1)	Generar propuesta de agenda de trabajo del sistema presentada en sesión. Acuerdos celebrados por el Sistema. (Criterios para la creación de agendas y planes de trabajo Anexo 2)	Instalar formalmente el Sistema que sea dirigido por la persona titular de la presidencia municipal y coordinado por la titular del mecanismo municipal de adelanto para las mujeres	Crear mecanismo que contenga la evaluación de los avances alcanzados por el sistema. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
2. Reglamento de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. <i>(Art. 2 LGAMVLV)</i> <i>(Ar. 41 LEAMVLV)</i>	Presentar propuesta de reglamento para revisión por parte de la CEDHJ	Presentar iniciativa de reglamento en sesión de cabildo. (Criterios que se deben)	Aprobar reglamento en el pleno	Publicar reglamento en la gaceta municipal	Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre el impacto en el



		considerar para el reglamento Anexo 4)			cumplimiento del reglamento (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
3. Reglamento de Igualdad entre Mujeres y Hombres (Art. 13 LEIMH)	Presentar propuesta de reglamento para revisión por parte de la CEDHJ	Presentar iniciativa de reglamento en sesión de cabildo (Criterios que se deben considerar para el reglamento Anexo 5)	Aprobar reglamento en el pleno	Publicar reglamento en la gaceta municipal	Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre el impacto en el cumplimiento del reglamento (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
4. Comisión Edilicia de Igualdad de Género. (Art. 16 LGIMH) (Art. 13 LEIMH)	Convocatoria de la instalación de la Comisión Edilicia	Instalar la comisión y que la misma sea dirigida por una regidora	Presentar plan de trabajo de la comisión. (Criterios para la creación de agendas y planes de trabajo de trabajo Anexo 2)	Llevar a cabo el plan de trabajo	Crear mecanismo que contenga la evaluación de los trabajos realizados por la comisión a partir del plan de trabajo presentado (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
5. Cuarto de emergencia por municipio, o un refugio o casa de medio camino para toda la región. (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Ar. 41 LEAMVLV)	Reunión de trabajo para la asignación de presupuesto	Asignar presupuesto para la instalación de un refugio, cuarto de emergencia o casa de medio camino (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)	Realizar programa de capacitación especializada para el personal multidisciplinario que atenderá (Criterios para la elaboración de programas de capacitación Anexo 7)	Poner en función del refugio, casa de medio camino o cuarto de emergencia	Crear mecanismo que contenga el seguimiento y evaluación de los casos que ingresaron en el periodo de un año de mujeres, sus hijas e hijos (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
6. Unidad para atender, llevar el	Reunión de trabajo para la	Asignar presupuesto para	Realizar programa de	Puesta en función de la	Crear mecanismo que



<p>control y el seguimiento de las Órdenes de protección. (Art. 50 y 8 LGAMVLV)</p>	<p>asignación de presupuesto</p>	<p>el funcionamiento de la unidad para atender, llevar el control y el seguimiento de las Órdenes de protección. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>capacitación especializada para el personal multidisciplinario que atenderá (Criterios para la elaboración de programas de capacitación Anexo 7)</p>	<p>unidad para atender, llevar el control y el seguimiento de las Órdenes de protección</p>	<p>contenga la evaluación en la eficiencia de la unidad considerando la operatividad de la misma de un año. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>7. Sistema de información de casos de violencia contra las mujeres (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Art. 41 LEAMVLV)</p>	<p>Reunión de trabajo con las instancias involucradas en la creación del sistema</p>	<p>Propuesta de formato para el registro de información que homologue los criterios en cada una de las instancias involucradas (Criterios para la desagregación de datos Anexo 8)</p>	<p>Aprobación del sistema de información a través de sesión del sistema de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres</p>	<p>Puesta en marcha del sistema de información que cuente con los datos desagregados de niñas, adolescentes y mujeres en situación de violencia considerando los estándares establecidos por el sistema de indicadores de mesecvi</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación del sistema considerando los registros proporcionados por cada instancia involucrada en el último año. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>8. Reglamento interno de la Comisión de Seguridad Pública Municipal, con la finalidad de definir las atribuciones y obligaciones de las unidades especializadas de Órdenes de Protección. (Art. 4 LGAMVLV)</p>	<p>Presentar propuesta de reglamento para revisión por parte de la CEDHJ</p>	<p>Presentar iniciativa de reglamento en sesión de cabildo (Criterios que se deben considerar para el reglamento Anexo 9)</p>	<p>Aprobar reglamento en el pleno</p>	<p>Publicar reglamento en la gaceta municipal</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre el impacto en el cumplimiento del reglamento. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>9. Programa municipal de prevención, detención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. (Art. 50 LGAMVLV) (Art. 7 y 41)</p>	<p>Convocatoria para la instalación de las mesas técnicas</p>	<p>Instalar mesas técnicas de coordinación institucional a través del sistema municipal para la elaboración del programa. (Criterios para la</p>	<p>Elaborar el programa que contenga: el diagnóstico situacional del municipio, las estrategias, líneas de acción, actividades e</p>	<p>Publicar el programa rector de prevención, atención, y erradicación de la violencia contra las mujeres en la</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación en el cumplimiento del programa a partir de los indicadores de cumplimiento,</p>



<p><i>LEAMVLV</i>)</p> <p>Programa municipal de igualdad entre mujeres y hombres (Art. 16 LGIMH) (Art. 10 LEIMH).</p>		<p>instalación de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>indicadores de cumplimiento, de resultado y de impacto. (Criterios para la elaboración de programas rectores Anexo 11)</p>	<p>gaceta municipal</p>	<p>resultado e impacto. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>10. Capacitación dirigida a las y los policías municipales, juezas y jueces municipales, así como a las y los integrantes de las unidades especializadas que atienden a mujeres víctimas de violencia por razón de género en temas de atención especializada a mujeres en situación de violencia. (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Art 41 LEAMVLV)</p>	<p>Reunión de trabajo para la asignación de presupuesto</p>	<p>Asignar presupuesto para la contratación de personal especializado en la atención de la violencia de género contra las mujeres. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Realizar plan de capacitación que contenga objetivos generales y específicos por cada temática a impartir y duración. (Criterios para la elaboración de programas de capacitación Anexo 7)</p>	<p>Impartir los cursos y talleres especializados, evaluar los aprendizajes, así como a las y los capacitadores a través de instrumentos pre y post (Criterios para la aplicación de las evaluaciones Anexo 12)</p>	<p>Crear mecanismo de evaluación que identifique los cambios generados en el actuar de las y los funcionarios públicos a partir de la instalación de capacidades mediante la impartición de cursos y talleres. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>11. Certificación del personal que atiende a mujeres receptoras de violencia, tanto a quienes atienden por vía telefónica, como a quienes atienden de manera presencial, a través de los siguientes estándares de competencia: ECO 497: Orientación telefónica a mujeres víctimas de violencia basada en género. • ECO 497: Orientación telefónica a</p>	<p>Reunión de trabajo para la asignación de presupuesto</p>	<p>Asignar presupuesto para las certificaciones (consultar padrón de entidades certificadoras) (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Elegir al personal que será sujeto a la evaluación y contratar a la entidad certificadora Impartir la capacitación sobre los estándares</p>	<p>Aplicar la evaluación (Entidad certificadora) Recibir los certificados de las personas que son competentes según cada estándar</p>	<p>Crear mecanismo de evaluación que identifique los cambios generados en el actuar de las y los funcionarios públicos a partir de la instalación de capacidades mediante la certificación en diversos estándares. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>



<p>mujeres víctimas de violencia basada en género • ECO 539: Atención de primer contacto a mujeres víctimas de violencia basada en género (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Art. 41 LEAMVLV)</p>					
<p>12. Unidades especializadas para la localización y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas. (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Art. 41 LEAMVLV)</p>	<p>Mesa técnica para la asignación del presupuesto (Criterios para la instalación de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>Asignar presupuesto para la unidad especializada para la localización y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Celebrar convenio de colaboración para la implementación del protocolo alba y llevar a cabo la capacitación especializada en la implementación del protocolo al personal que integra la unidad</p>	<p>Poner en función a la unidad especializada para la localización y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre la implementación de la unidad y la aplicación del protocolo alba. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>13. Formación de la titular de la instancia municipal de las mujeres y su personal, a través del estándar de competencia ECO 779. (Art. 50 y 8 LGAMVLV)</p>	<p>Mesa técnica para la asignación del presupuesto (Criterios para la instalación de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>Asignar presupuesto para las certificaciones (consultar padrón de entidades certificadoras). (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Elegir al personal que será sujeto a la evaluación y contratar a la entidad certificadora Impartir la capacitación sobre los estándares</p>	<p>Aplicar la evaluación (Entidad certificadora) Recibir los certificados de las personas que son competentes según cada estándar</p>	<p>Crear mecanismo de evaluación que identifique los cambios generados en el actuar de las y los funcionarios públicos a partir de la instalación de capacidades mediante la certificación en diversos estándares. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>14. Programas de reeducación integral dirigida a personas agresoras (Art. 50 y 8</p>	<p>Mesa técnica para la asignación del presupuesto (Criterios para la instalación</p>	<p>Asignar presupuesto para el programa de reeducación integral dirigida a personas</p>	<p>Seleccionar personal para la implementación del programa de acuerdo a los estándares del</p>	<p>Implementar programa de reeducación integral dirigida a personas agresoras que</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación de resultados en la implementación</p>



<p><i>LGAMVLV</i> (Art. 41 LEAMVLV)</p>	<p>de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>agresoras que se encuentre alineado al modelo nacional de CECOVIM. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>modelo nacional en su eje de prevención y atención</p>	<p>se encuentre alineado al modelo nacional de CECOVIM</p>	<p>del programa integral dirigida a personas agresoras que se encuentre alineado al modelo nacional de CECOVIM. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>15. Campañas de difusión sobre: a) La prevención de la violencia contra las mujeres que ocurre en el hogar b) Prevención y atención a los casos de violencia sexual y familiar en los centros de salud (Art. 50 LGAMVLV) (Art. 16 LGIMH) (Art. 10 LEIMH) (Art. 41 LEAMVLV)</p>	<p>Mesa técnica para la asignación del presupuesto (Criterios para la instalación de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>Asignar presupuesto para la realización de la campaña de la prevención de la violencia que ocurre en el hogar Propuesta gráfica de la campaña que se realice desde un enfoque de género y de derechos humanos. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Elaborar e imprimir el material audiovisual, infografías y otros, para la difusión de la campaña</p>	<p>Difundir la campaña a través de los medios necesarios y disponibles asegurando que las mismas lleguen a los destinatarios finales</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la medición de impacto de la campaña. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>16. Protocolo de actuación policial para la atención de mujeres en situación de violencia que incluya entre otras, las rutas de actuación por: a) Llamadas de emergencia b) Atención presencial c) Mujeres con Órdenes de protección (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Art. 41 LEAMVLV)</p>	<p>Convocatoria para la instalación de las mesas técnicas</p>	<p>Instalar mesa técnica con actoras y actores estratégicos para la elaboración del protocolo</p>	<p>Presentar ante el sistema de violencia la propuesta de protocolo de actuación policial (Criterios para la elaboración de protocolos de actuación Anexo 13)</p>	<p>Publicar el protocolo de actuación policial en la gaceta municipal</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación de impacto en la implementación del protocolo. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>17. Estrategia para la protección de mujeres con</p>	<p>Convocatoria para la instalación de</p>	<p>Instalar mesa técnica con actoras y actores</p>	<p>Asignar presupuesto para la compra de</p>	<p>Comprar dispositivos, herramientas</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la</p>



órdenes de protección a través de la herramienta pulso de vida u otra herramienta tecnológica. (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Art. 41 LEAMVLV)	las mesas técnicas	estratégicos para la elaboración de la estrategia (considerar en la estrategia medidas para instalar en las mujeres herramientas de auto gestión, empoderamiento y autonomía)	dispositivos de geolocalización, plataformas o acciones a implementar como parte de la estrategia	tecnológicas y otros así como poner en función la estrategia	evaluación en la implementación de la estrategia de protección de mujeres con órdenes de protección. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
18. Protocolo para atender casos de acoso y hostigamiento sexual (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Ar. 41 LEAMVLV)	Convocatoria para la instalación de las mesas técnicas	Instalar mesa técnica con actoras y actores estratégicos para la elaboración del protocolo	Presentar ante el sistema de violencia y de igualdad la propuesta de protocolo	Publicar el protocolo en la gaceta municipal	Crear mecanismo que contenga la evaluación de impacto en la implementación del protocolo. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
19. Sanción contra el acoso callejero (Art. 2 LGAMVLV) (Ar. 41 LEAMVLV)	Propuesta de reforma presentada a la CEDHJ	Presentar iniciativa de reforma al reglamento en sesión de cabildo	Aprobar modificación al reglamento en el pleno	Publicar la reforma al reglamento en la gaceta municipal	Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre el impacto en el cumplimiento del reglamento. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
20. Fortalecer a las unidades de atención a violencia familiar (Art. 50 y 8 LGAMVLV) (Ar. 41 LEAMVLV)	Mesa técnica para la asignación del presupuesto (Criterios para la instalación de mesas técnicas Anexo 10)	Asignar presupuesto para fortalecer las unidades de atención a violencia familiar. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)	Contratar personal para fortalecer las unidades	Implementar programa de formación para fortalecer las capacidades del personal que integra las unidades de atención a violencia familiar	Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre la eficiencia de la unidad. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)
21. Fortalecer al mecanismo municipal de adelanto para las	Mesa técnica para la asignación del presupuesto	Asignar presupuesto para fortalecer la instancia	Contratar personal para el equipo multidisciplinario	Implementar programa de formación para fortalecer las	Crear mecanismo que contenga el impacto en el



<p>mujeres (instancia municipal de las mujeres) (Art. 16 LGIMH) (Art. 10 LEIMH)</p>	<p>(Criterios para la instalación de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>municipal de las mujeres en base a las necesidades identificadas a partir de diagnóstico. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>para la atención de mujeres en situación de violencia</p>	<p>capacidades del personal que brinda atención en la IMM</p>	<p>fortalecimiento de la IMM. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>22. Programa presupuestal transversal de igualdad. (Art. 2 LGAMVLV) (Art. 13 LEIMH)</p>	<p>Convocatoria para la instalación de las mesas técnicas</p>	<p>Instalar mesa técnica con las dependencias municipales involucradas para la transversalización de la peg a través del sistema de igualdad</p>	<p>Presentar propuesta de anexo transversal del presupuesto 2021 (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Aprobar el anexo transversal de igualdad para el presupuesto 2021</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación sobre la aplicación del presupuesto transversal en las instituciones ejecutoras. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>23. Partida específica en el presupuesto con enfoque de progresividad para la reparación del daño por posibles violaciones de los DDHH de funcionario municipal. (Art. 2 LGAMVLV)</p>	<p>Convocatoria para la instalación de las mesas técnicas</p>	<p>Instalación de la mesa técnica con las dependencias municipales involucradas</p>	<p>Realizar propuesta de fondo para la reparación del daño en casos de violaciones a ddhh cometidos por funcionario del ayuntamiento</p>	<p>Aprobación y en su caso implementación y entrega del fondo a víctimas de violaciones a ddhh por parte de funcionario del Ayuntamiento</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación del fondo para la reparación del daño en casos de violaciones a ddhh cometidos por funcionario del ayuntamiento. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>
<p>24. Consejo ciudadano o contraloría social que vigilen la implementación de políticas y programas de igualdad entre mujeres y hombres.</p>	<p>Propuesta de Convocatoria que contenga los perfiles idóneos para el consejo</p>	<p>Publicar convocatoria pública para la integración del consejo</p>	<p>Integrar el comité dictaminador y revisar las propuestas de perfiles para la integración del consejo (deben acreditar experiencia en áreas de género y</p>	<p>Instalar el consejo ciudadano o contraloría social</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación del funcionamiento del consejo o contraloría social. (Criterios para la creación de</p>



			ddhh de las mujeres)		mecanismos de evaluación Anexo 3)
<p>25. Programas dirigidos a las hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio, así como de sus cuidadores y cuidadoras. (Art. 50 y 8 LGAMVLV)</p>	<p>Mesa técnica para la asignación del presupuesto (Criterios para la instalación de mesas técnicas Anexo 10)</p>	<p>Asignar presupuesto para el programa que tenga un enfoque transformador y que atienda al interés superior de la infancia, así como a las necesidades particulares de las y los cuidadores. (Criterios para la asignación de presupuesto Anexo 6)</p>	<p>Propuesta de programa que contenga el enfoque de género, ddhh así como el principio de progresividad (Criterios para la creación de programas Anexo 11)</p>	<p>Implementación del Programa dirigidos a las hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio, así como de sus cuidadores y cuidadoras</p>	<p>Crear mecanismo que contenga la evaluación de la implementación del programa. (Criterios para la creación de mecanismos de evaluación Anexo 3)</p>

Además, se adjuntan anexos específicos para orientar las acciones, estrategias y procesos que implemente el gobierno municipal. Lo anterior en el ánimo de favorecer la coordinación institucional.

Segunda. Bajo el principio de máxima protección y debida diligencia reforzada, se instruya a un equipo interinstitucional y multidisciplinario la revisión de los informes y resoluciones emitidas por esta defensoría, así como los informes y recomendaciones que emiten otras instancias especializadas como la SISEMH, el CEPAEVIM y la CONAVIM y las instancias internacionales de las que México forma parte, a efecto de que se atiendan de forma urgente, eficiente y eficaz. En este proceso esta defensoría reitera su mejor disposición para el trabajo coordinado y conjunto.

Tercera. Designen a la persona o personas servidoras públicas, con las facultades legales suficientes, para fungir como enlace con esta Comisión Estatal de Derechos Humanos para dar seguimiento al cumplimiento de la presente recomendación.

Esta defensoría deberá hacer pública esta Recomendación y podrá darla a conocer a los medios de comunicación, de acuerdo con los artículos 79 de la ley que rige su actuación, y 120 de su reglamento interior.



Con fundamento en los artículos 72, párrafo segundo, y 77 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se informa a las autoridades a las que se dirige, que tienen un término de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha en que se les notifique, para que informen a este organismo si la aceptan o no. En caso afirmativo, esta Comisión estará únicamente en espera de las constancias que acrediten su cumplimiento, las cuales deberán presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de aceptación.

De no ser aceptada o cumplida, las autoridades o servidores públicos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa y, con base en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 71 bis de la Ley de esta institución, la Comisión podrá solicitar al Congreso del Estado que comparezcan ante dicho órgano legislativo a efecto de que expliquen el motivo de su negativa o incumplimiento.

Es compromiso de este organismo coadyuvar con las autoridades, orientarlas y exigirles que su actuación y desempeño refleje el alto compromiso e investidura que representan en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Atentamente



Alfonso Hernández Barrón
Presidente

Esta es la última hoja de la Recomendación 53/2020, que consta de 88 páginas.