



Informe del
Grupo de Trabajo
conformado para
Atender la
Solicitud de Alerta
de Violencia de Género
contra las Mujeres
en el estado de
Baja California

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	6
A. Naturaleza de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.....	6
B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM.....	6
C. Naturaleza del grupo de trabajo.....	9
D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe.....	9
1. Presupuestos.....	9
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM.....	10
a. Instalación formal del grupo de trabajo.	
b. Definición de objetivos y métodos de trabajo, que deben hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de resultados concretos.	
c. Análisis de la solicitud.	
d. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de medidas provisionales.	
e. Investigación del grupo de trabajo.	
f. Proceso de adjudicación.	
g. Elaboración de conclusiones y propuestas específicas para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.	
h. Integración del informe.	
3. Criterios metodológicos para la investigación de AVGM.....	12
a. Estudio de la solicitud inicial.	
b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa.	
c. Realización de visitas <i>in situ</i> .	
i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil.	
ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil.	
iii. Entrevistas a mujeres víctimas de violencia de género y/o a sus familiares.	
iv. Visitas a autoridades encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y procuración de justicia.	
d. Análisis de la documentación realizada por los medios de comunicación.	
e. Estudio de la información documentada por instituciones académicas y de investigación y/o personas expertas.	
f. Análisis de la información documentada por los organismos autónomos de derechos humanos y por organismos internacionales.	
g. Investigación basada en fuentes de información oficial.	
h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación.	
4. Proceso de adjudicación e integración del informe.....	19
II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	20
A. Procedimiento.....	20
1. Análisis de admisibilidad.....	20
2. Conformación del grupo de trabajo.....	21

3. Sesiones de trabajo del grupo.....	22
4. Información solicitada por el grupo de trabajo.....	25
B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales.....	26
C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso.....	26
III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	26
A. Contenido y alcance de la solicitud.....	26
B. Contexto descrito en la solicitud.....	27
C. Casos descritos en la solicitud.....	29
IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	29
A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el Estado.....	29
B. Información presentada con respecto a los delitos que constituyen algún tipo de violencia de género en el periodo comprendido de enero de 2008 a febrero de 2015...	30
C. Información presentada con respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.....	31
V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE AVGM EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	33
A. Contexto del estado de Baja California en materia de violencia contra las mujeres.....	33
1. Contexto económico, social y de seguridad en el estado de Baja California.....	34
2. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.....	39
3. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares.....	39
4. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia del SINAIS.....	42
5. Aviso al Ministerio Público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud.....	49
6. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud...	51
7. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio).....	53
8. Mortalidad por suicidio.....	61
9. Maternidad en adolescentes.....	62
10. Mortalidad materna.....	63
11. Estadísticas judiciales en materia penal.....	67
12. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.....	69

a.	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.	
b.	Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.	
c.	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.	
B.	Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres.....	72
1.	Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.....	73
2.	Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	78
a.	Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres	
b.	Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres	
c.	Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos	
3.	Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia.....	87
4.	Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.....	89
5.	Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.....	91
a.	Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	
b.	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Baja California.	
c.	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California.	
d.	Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar para el Estado de Baja California.	
e.	Ley para Prevenir, Erradicar los Delitos en materia se Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Baja California.	
f.	Código Civil para el Estado de Baja California.	
g.	Código Penal para el Estado de Baja California.	
VI.	ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE LOS CASOS DE VIOLENCIA A PARTIR DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA.....	94
VII.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	97
I.	Primera conclusión.....	98
II.	Segunda conclusión.....	98
III.	Tercera conclusión.....	99
IV.	Cuarta conclusión.....	99
V.	Quinta conclusión.....	100
VI.	Sexta conclusión.....	100

VII. Séptima conclusión.....	101
VIII. Octava conclusión.....	102
IX. Novena conclusión.....	102
X. Décima conclusión.....	103
XI. Décima primera conclusión.....	104
XII. Décima segunda conclusión.....	104
XIII. Décima tercera conclusión.....	105
XIV. Décima cuarta conclusión.....	105

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

De esta manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida¹.

Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos², a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas del territorio cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio.

B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Reglamento de la Ley General de Acceso) desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento de las AVGM.

En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece, en primer lugar, los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de AVGM³:

1. Cuando existan delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o
2. Cuando exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

¹ La Ley General de Acceso en su artículo 21 define la violencia feminicida como *la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.*

² *Vid.* artículo 23 de la Ley General de Acceso y el artículo 30 de su Reglamento. Por otro lado, el artículo 5 de la Ley General de Acceso establece que **por derechos humanos de las mujeres deben entenderse “aquellos derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará) y los demás instrumentos internacionales en la materia”.**

³ *Cr.* Artículo 24 de la Ley General de Acceso y 32 de su Reglamento.

En relación con el segundo caso, es decir, al agravio comparado, éste se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública transgrede los derechos humanos de las mujeres al contener:

- a. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- b. Distinciones en el trato jurídico, en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- c. Una aplicación desigual de la ley, lesionándose los derechos humanos de las mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.

La solicitud de AVGM debe ser presentada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, es decir, al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva) por los organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, o por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva revisará que la misma contenga los requisitos necesarios y la hará del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim).

La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, resolverá sobre la admisión de la solicitud. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo que se encargará de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres. Dicho grupo de trabajo se conformará de la siguiente manera:

- I. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva), quien coordinará el grupo;
- II. Una persona representante de la Conavim;
- III. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IV. Dos personas representantes de instituciones académicas o de investigación especializadas en violencia contra las mujeres, ubicadas en el territorio respecto del que señala la violencia feminicida o el agravio comparado;
- V. Dos personas representantes de una instituciones académicas o de investigación de carácter nacional especializadas en violencia contra las mujeres, y
- VI. Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Asimismo, de acuerdo con los párrafos sexto y séptimo del artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso, pueden participar en el grupo de trabajo, por invitación de éste, el organismo de protección de derechos humanos de la entidad federativa que corresponda y personas que, por su experiencia, puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones. Igualmente, los organismos internacionales en materia de derechos humanos pueden invitarse como observadores.

Una vez conformado el grupo de trabajo, en un término de 30 días naturales contados a partir del día en que se reúna por primera vez, éste debe realizar un estudio de la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la AVGM e integrar y elaborar las conclusiones correspondientes.

Del mismo modo, dicho grupo podrá solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades federales, locales o municipales, las medidas provisionales de seguridad o de justicia necesarias a fin de evitar que, en su caso, se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

Concluido el plazo de 30 días, el grupo de trabajo podrá⁴:

- a. Determinar que no existen elementos suficientes que le permitan presumir la existencia o la veracidad de los hechos que dieron lugar a la solicitud, o
- b. Emitir un informe que contenga: i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; ii) la metodología de análisis utilizada; iii) el análisis científico de los hechos e interpretación de la información, y iv) las conclusiones y propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

En caso de que el grupo de trabajo decida emitir el informe correspondiente, la persona coordinadora del grupo de trabajo lo enviará a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, para su análisis. Una vez revisado, la Secretaría de Gobernación remitirá dicho informe a la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

En caso de que la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente acepte las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo, tendrá un plazo de quince días hábiles para informar a la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional, sobre su aceptación.

Transcurrido el plazo señalado, sin que se reciba dicha aceptación, o en su caso, la negativa de la entidad federativa, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, emitirá la declaratoria de AVGM, en un plazo no mayor a cinco días naturales contados a partir del vencimiento del término referido.

Cabe señalar que, para el caso en que el o la Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente aceptara las conclusiones del informe, la Conavim le solicitará, en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria sobre las acciones realizadas para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. Dicha información deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes de haber recibido la solicitud.

El grupo de trabajo emitirá un dictamen a partir de la información recibida sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, a través de la Conavim, se determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas. La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, notificará el dictamen del grupo de trabajo a la organización solicitante.

Ahora bien, si se determina emitir la declaratoria de AVGM, deberá dictarse en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen. Asimismo, se deberá:

- a. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y de justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- b. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- c. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- d. Hacer del conocimiento público el motivo de la AVGM, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

⁴ Las decisiones del grupo de trabajo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de empate, la persona coordinadora del grupo tendrá voto de calidad. Artículo 36 Ter del Reglamento de la Ley General de Acceso.

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

C. Naturaleza del grupo de trabajo

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

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

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

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

1. Presupuestos

a. El grupo de trabajo es un mecanismo de creación estatal y de conformación mixta que, mediante el cumplimiento de sus funciones, contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres, siendo dicha garantía el fundamento central de todas sus actuaciones.

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

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

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

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

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

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

2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM

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

a. Instalación formal del grupo de trabajo;

b. Definición de objetivos y métodos de trabajo, que deben hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de resultados concretos; y

c. Análisis de la solicitud.

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

i. El alcance de la solicitud, con la finalidad de determinar si ésta se refiere a hechos o situaciones que impliquen violencia feminicida y/o agravio comparado;

ii. El contexto descrito, y

iii. Los casos concretos expuestos.

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

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

Sin perjuicio de la decisión del grupo de trabajo sobre la procedencia de solicitar medidas provisionales durante su primera reunión, éste podrá solicitar su implementación en cualquier momento, durante el desarrollo de la investigación.

e. Investigación del grupo de trabajo

El grupo de trabajo realiza una investigación documental y de campo a fin de identificar si en el territorio señalado por la solicitud existe un contexto de violencia que se traduce en la comisión de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, respecto de los cuales existe impunidad o permisibilidad social, y/o un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

f. Proceso de adjudicación

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

En el marco de dicho análisis, el grupo de trabajo debe partir especialmente de la obligación específica del Estado de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante la instrumentación de medidas adecuadas de prevención, atención, sanción y erradicación de la misma, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Acceso.

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

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

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

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

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

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

h. Integración del informe

El informe elaborado por el grupo de trabajo debe contener: (i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; (ii) la metodología utilizada; (iii) el análisis de la situación e interpretación de la información obtenida, y (iv) las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El contexto debe considerar los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso. Para tales efectos, el grupo de trabajo

orienta diferentes mecanismos de investigación para identificar y delimitar el posible contexto de violencia que viven las mujeres en la entidad federativa.

3. Criterios metodológicos para la investigación de AVGM

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

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

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

a. Estudio de la solicitud inicial

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

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

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

b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa

El grupo de trabajo debe solicitar al gobierno de la entidad federativa que provea toda la información que considere necesaria para analizar el contexto descrito en la solicitud inicial.

En este sentido, se debe requerir a la entidad federativa, como mínimo, información específica sobre los casos de feminicidio ocurridos en el periodo señalado por la solicitud, incluyendo: i) el número de casos divididos por año de ocurrencia, edad, estado civil, ocupación, lugar de origen y causa de muerte de la víctima, así como el municipio donde se registró el homicidio; ii) el estado procesal que guardan estos casos; iii) el tipo penal bajo el cual fueron investigados; iv) el número de casos que fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio; v) el número de casos en los que no se

identificó a la víctima; vi) el número de casos en los que no se identificó al victimario; vii) el número de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco entre víctima y victimario; ix) el número de casos en los que el victimario era conocido de la víctima; x) el número de casos en los que el victimario fue un agente del estado; xi) el número de casos en los que hubo consignación; xii) el número de casos concluidos y el motivo de su conclusión; xiii) el número de casos concluidos con sentencia condenatoria; xiv) el tipo de acompañamiento que se dio a los familiares de las víctimas; xv) la reparación otorgada en cada uno de los casos, y xvi) la aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género.

Asimismo, el grupo de trabajo debe solicitar información al gobierno de la entidad federativa sobre los distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que tienen lugar en su territorio, especialmente, la información relativa a los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquella relativa al contexto específico de las mujeres en la entidad a la que hace referencia la solicitud.

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

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

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

c. Realización de visitas *in situ*

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

Las entrevistas y demás actividades de campo tienen como finalidad corroborar y ampliar la información proporcionada tanto por la solicitante como por el gobierno del estado del que se trate. A

partir de las acciones realizadas, se debe llevar a cabo un análisis comparativo de las respuestas obtenidas, intentando identificar los elementos comunes a todas ellas.

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

i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

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

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

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

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

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

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

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

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

ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil

De manera complementaria a las entrevistas realizadas a las personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, el grupo de trabajo debe entregar un instrumento de levantamiento de información

adicional, a fin de que las organizaciones puedan proporcionar por escrito datos específicos, materiales, estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información relevante con la que cuenten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

si a la víctima se le permitió ejercer sus derechos durante el procedimiento de investigación, tales como tener acceso al expediente y ser informada de sus derechos.

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

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

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

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

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

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

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

Durante las visitas a las instituciones correspondientes, se debe solicitar un recorrido por las instalaciones, con la finalidad de conocer la situación de las mismas, y a su vez entrevistar a las diferentes personas que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia. Es decir, se debe solicitar que se explique: (i) cuál es la ruta de atención o el procedimiento para atender a las mujeres víctimas de violencia; (ii) la aplicación o conocimiento de protocolos; (iii) el conocimiento en la incorporación de la perspectiva de género y los principios del derecho internacional de los derechos humanos en la atención a la violencia de género; (iv) los tiempos de atención y, en general, (v) las evidencias de que a las mujeres se les atiende con calidad, calidez y diligencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

e. Estudio de la información documentada por instituciones académicas y de investigación y/o por personas especialistas

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

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

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

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

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

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

g. Investigación basada en fuentes de información oficial

De conformidad con el artículo 36 Bis, fracción I del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo puede solicitar a las autoridades federales, locales y municipales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

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

h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación

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

Dichas personas pueden brindar su apoyo en aquellos casos en los que su experticia sea necesaria para la investigación especializada en determinadas áreas de estudio. Lo anterior, siempre y cuando, la investigación sea indispensable para comprender el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad federativa de la que se trate.

El grupo de trabajo puede tomar en cuenta la información que proporcionen dichas personas para la integración de su informe. Sin embargo, las personas físicas o morales que colaboren en la

investigación, no deben ser consideradas integrantes del grupo de trabajo, ni contarán con voto para la toma de decisiones.

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

4. Proceso de adjudicación e integración del informe

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

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

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

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

1. El primer apartado es introductorio. Con un lenguaje claro y comprensible, se describe la naturaleza de la figura de AVGM y su procedimiento, así como la metodología adoptada por el grupo de trabajo para la realización de su investigación. Esta sección tiene un propósito pedagógico, puesto que el objetivo es que la sociedad pueda comprender el informe, así como lo que implica una alerta de violencia de género.
2. En la segunda parte del informe, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se describe puntualmente el procedimiento seguido para la admisión de la solicitud de la AVGM, la conformación del grupo de trabajo y las actividades realizadas hasta la emisión del informe.
3. El tercer apartado hace referencia al análisis que realiza el grupo de trabajo respecto de la procedencia de la solicitud de implementación de medidas provisionales.
4. El cuarto apartado contiene el análisis del contexto existente en Baja California. Esta sección se divide en dos partes. La primera consiste en el análisis de cifras y datos oficiales, que si bien deben usarse con cautela y no son determinantes debido a las distintas metodologías empleadas para su obtención, deben ser analizadas por el grupo de trabajo para ubicar la situación de violencia contra las mujeres de manera general, en la entidad federativa correspondiente. La segunda parte de este apartado consiste en la confrontación de la información proporcionada por la solicitante, y el gobierno del estado, y la obtenida de las distintas entrevistas realizadas y la investigación realizada *motu proprio*, con las obligaciones generales del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar integralmente a las víctimas, establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

5. En el apartado quinto, se analizan de manera general los casos de violencia feminicida a los que se refiera la solicitud. La naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.
6. El sexto y último apartado incluye las conclusiones, propuestas e indicadores específicos de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de la entidad federativa para considerar su debido cumplimiento.

II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

A. Procedimiento

1. Análisis de admisibilidad

El 27 de enero de 2015, Mertixell Calderón Vargas, directora y representante legal de la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos, A.C. (en adelante, la solicitante), presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Baja California.

El 27 de enero de 2015, la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, envió a la Comisión Nacional el oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/66/2015, mediante el cual le informó sobre la solicitud presentada.

El 9 de febrero de 2015, la Comisión Nacional, mediante oficio CNPEVM/200/2015 advirtió que dicha solicitud no cumplía con todos los requisitos establecidos en el artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Dicha situación le fue notificada a la solicitante mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/109/2015, la cual solventó dicho requerimiento el 5 de marzo de 2015.

El 10 de marzo de 2015, la Comisión Nacional, mediante los oficios CNPEVM/323/2015 y CNPEVM/324/2015, remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de la solicitud presentada por la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos, A.C. Lo anterior, de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/193/2015, de fecha 12 de marzo del año en curso, hizo del conocimiento de Mertixell Calderón Vargas, en su calidad de representante de la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos, A.C., la admisión de la solicitud.

El 11 de marzo de 2015, la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Baja California, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/183/2015, la admisión de la solicitud de AVGM presentada por la solicitante.

El 11 de marzo de 2015, la Secretaría Ejecutiva mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/184/2015, comunicó al Sistema Nacional la admisión de la solicitud de AVGM respecto del estado de Baja California.

2. Conformación del grupo de trabajo

El 10 de marzo de 2015, mediante oficio CNPEVM/325/2015, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de Guadalupe Anel Liliana Ortega Moreno, como su representante en el grupo de trabajo.

El 11 de marzo de 2015, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/185/2015, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género.

El 13 de marzo de 2015, mediante oficio IME/DIR/0071/2015, el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California (en adelante, Inmujer), designó a Rosa María Aguilar Ramírez, Jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos, como su representante.

En relación con la designación de las personas académicas que participaron en el estudio y análisis de la solicitud de AVGM, el 9 de febrero de 2015, fueron publicadas —en las páginas de internet oficiales de la Comisión Nacional y de la Secretaría Ejecutiva— las convocatorias públicas nacional y para el estado de Baja California, con la finalidad de seleccionar a las expertas nacionales y locales para conformar el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Asimismo, la convocatoria para el estado de Baja California fue publicada los días 11 y 12 de febrero de 2015 en los periódicos de circulación local y nacional “El mexicano” y “El Universal”, respectivamente.

De conformidad con la base octava de las convocatorias, un comité de selección, conformado por dos integrantes de la Comisión Nacional y dos integrantes de la Secretaría Ejecutiva, se encargó de elegir a las representantes de instituciones académicas integrantes del grupo de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Al respecto, mediante oficios INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/137-1/2015 e INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/137-2/2015, el Inmujeres designó a María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva del Inmujeres y a Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, para formar parte del comité de selección. Por su parte, la Comisión Nacional, mediante oficio CNPEVM/212/2015, designó a María Waded Simón Nacif, Directora General Adjunta de Políticas Públicas, y a Katia Chávez León, Secretaria Ejecutiva de Ciudad Juárez para formar parte del comité de selección del grupo de trabajo.

El 24 de febrero de 2015, dicho Comité seleccionó por unanimidad a María Graciela Freyermuth Enciso, como representante del *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*, a Marta Walkyria Torres Falcón, como representante de la *Universidad Autónoma Metropolitana*, y a Silvia López Estrada y Marlene Celia Solís Pérez, como representantes de *El Colegio de la Frontera Norte* con sede en Tijuana, Baja California.

El 11 de marzo de 2015, la Comisión Nacional informó a las seleccionadas sobre dicha decisión y convocó a las personas integrantes del grupo de trabajo a la primera sesión.

El 17 de marzo de 2015, mediante oficio CVG/163/2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos designó a Ricardo Soto Ramírez, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

3. Sesiones de trabajo del grupo

De conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de trabajo cuenta con 30 días naturales, a partir del día en que se reúna por primera vez, para integrar su informe y elaborar sus conclusiones respecto de la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existen violaciones a los derechos humanos de las mujeres que constituyan violencia feminicida.

Durante ese período, el grupo de trabajo celebró cinco sesiones ordinarias; realizó una visita *in situ* al estado de Baja California; llevó a cabo dieciséis entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, así como a cuarenta y siete personas encargadas de la atención, procuración e impartición de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante. Adicionalmente, realizó una investigación *motu proprio*, a partir del análisis de información estadística oficial respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 18 de marzo de 2015, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de trabajo;
- b. Designación de la Conavim como Secretaría Técnica del grupo de trabajo;
- c. Adopción de los lineamientos internos;
- d. Adopción de la metodología de investigación del grupo de trabajo;
- e. Análisis de la solicitud de AVGM para el estado de Baja California;
- f. Análisis *ex officio* de la procedencia de solicitar medidas provisionales, y
- g. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información respecto de la solicitud de AVGM a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), a la *Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California* (en adelante PDHPCBC) y a la *Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud* (en adelante DGIS).

Del 23 al 27 de marzo de 2015, el grupo de trabajo se trasladó al estado de Baja California donde celebró tres sesiones ordinarias.

Durante su visita *in situ*, el grupo entrevistó a la solicitante, a diversas organizaciones de la sociedad civil y a diversas personas con experiencia en violencia contra las mujeres, según se muestra a continuación:

Entrevistas realizadas el 23 de marzo de 2015, Tijuana
Centro de Atención Contra la Violencia Intrafamiliar Mexicali (CAVIM)
Instituto para la Paz y el Desarrollo, A.C. (INPAZ)
Coalición de Grupos para el Monitoreo de Armonización de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ⁵

⁵ Durante dicha entrevista, la Coalición entregó diversa documentación: i) estadísticas que la organización elabora sobre casos de feminicidio cometidos entre 2004-2010, sin indicar la fuente; ii) una lista de mujeres asesinadas o desaparecidas en Mexicali entre enero y marzo de 2015, con base en fuente periodísticas; iii) un ejemplar del periódico del día 23 de marzo de 2015 *La Crónica: Diario Independiente de Baja California* que refiere los casos de Tatiana Maricruz Venegas Mancillas y Erika López de Cerros halladas muertas en un canal de aguas negras; iv) una copia de las cifras de incidencia delictiva de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California, según información de la Procuraduría General de Justicia de Baja California del año 2015; v) una copia de las páginas 89 a 93 del Perfil de Baja California del Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD – MEX www.idd-mex.org/) sin año de publicación; vi) una copia del Decreto 221 de la XX Legislatura local que reformo el artículo 129 del Código Penal del estado; vii) una impresión de fotografía del Decreto 228 de la XXI Legislatura local que reforma el artículo 129 del Código Penal del estado; viii) dos oficios de marzo de 2014 dirigidos al gobierno del estado por el cual han solicitado volver a participar en el Sistema Estatal de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; ix) un folleto de la Coalición; y x) una copia del *Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres, Estudios Regionales: , tomo II, volumen I, capítulo I “Región noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora”, SEGOB - CONAVIM – CRIM UNAM, 2012. Disponible en: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/103/1/images/EstudiosRegionalesTomo2volumen1.pdf>*

Gente Diversa, A.C. ⁶
Almacén de Recursos para la Asistencia de Familias Marginadas en el Valle de Mexicali A.C. / MUMM Mujeres por un Mundo Mejor. ⁷
Barra de Abogadas Lic. María Sandoval de Zarco, A.C.
Organización Olympia de Gouges, A.C. ⁸
Fronteras Unidas Pro Salud, A.C. ⁹
Centro Alternativo de Rehabilitación de Adicciones, Jardín de las Mariposas, A.C.

Entrevista realizada el 25 de marzo de 2015, Ensenada
Colectivo para la Promoción del Desarrollo Integral (Coprodí), A.C. ¹⁰
Visión Legislativa

Entrevista realizada el 27 de marzo de 2015, Tijuana
Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos, A.C (solicitante) ¹¹

Cabe señalar que, además, se entregó a las personas entrevistadas un instrumento de levantamiento de información para que éstas tuvieran la oportunidad de proporcionar por escrito información adicional al grupo de trabajo¹².

Los días 24, 25 y 27 de marzo de 2015 el grupo de trabajo realizó una serie de visitas a los municipios de Ensenada, Mexicali y Tijuana. En este sentido, el grupo realizó 47 entrevistas a diversas autoridades

⁶ Durante la entrevista se entregó el siguiente material: i) ejemplar de la publicación *Historias de vida: tips de mujeres para otras mujeres que viven violencia*; ii) ejemplar del “Manual para la Prevención de la violencia social y de género” publicado por el Gobierno de Baja California, la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California y Gente Diversa, 2014; y iii) tres folletos sobre diversas actividades de la organización.

⁷ La persona entrevistada proporcionó un folleto de los servicios que ofrece la organización.

⁸ Dicha organización presentó un escrito sobre la cantidad de casos que, vía diversas peticiones de acceso a la información pública gubernamental, se han iniciado entre 1998-2004 sobre homicidios dolosos, en 2009-2013 sobre cuerpos encontrados en vía pública, sobre desapariciones de mujeres entre 1995-2013, incidencia de violencia familiar con base en los reportes del C4 y los datos de la Procuraduría entre 2011-2014, así como las cifras registradas por el Observatorio Nacional del Femicidio entre 2009-2011.

⁹ La persona entrevistada proporcionó un folleto de los servicios que ofrece la organización.

¹⁰ Proporcionaron los siguientes estudios: i) Maier Elizabeth et al., *Diagnóstico de conocimiento, actitudes y estrategias de equidad de género en servidoras y servidores públicos de primer nivel en Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte-Inmujeres-Gobierno del Estado de Baja California, 2009; ii) Spears Kirkland Andrea et al., *Mujeres en espacios cambiantes: familia, trabajo y colectividades*, Universidad Autónoma de Baja California, 2014; iii) Velázquez Galindo Cruz, “Migración, secuestro, trata y tráfico de personas (esclavitud del siglo XX)”, en *Alegatos*, núm. 76 (Sep. - Dic. 2010), México; e iv) *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*, Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS, A.C.), 2010.

¹¹ Quien entregó, con posterioridad y en relación con su entrevista como organización de la sociedad civil, un documento que recoge las conclusiones de cuatro mesas de trabajo realizadas en la entidad federativa, entre febrero y marzo de 2015 en los municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tijuana.

¹² Al respecto, se recibieron con posterioridad dos contribuciones de personas defensoras y promotoras de los derechos de las mujeres en Ensenada, quienes proporcionaron información de fuentes periodísticas sobre casos de mujeres privadas de la vida o secuestradas, así como las siguientes publicaciones: i) González Galbán Humberto y Fernández de Juan Teresa, “Género y maltrato: violencia de pareja en los jóvenes de Baja California” en *Estudios fronterizos*, vol.11 no.22 (Jul. - Dic. 2010), Mexicali, Baja California, México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-69612010000200004&script=sci_arttext&tlng=en; ii) Velasco Ortiz Laura, “Migración, género y etnicidad: mujeres indígenas en la frontera de Baja California y California” en *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 62, No. 1 (Ene. - Mar., 2000), pp. 145-171. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3541182?uid=3738664&uid=2&uid=4&sid=21106537092433>; iii) *Panorama de Violencia contra las mujeres en Baja California*, ENDIREH 2003, 2006 y 2011, INEGI; y iv) Comunicado No. 11/47 de fecha 7 de marzo de 2011 de la Oficina de Naciones Unidas en México.

encargadas de la atención, procuración e impartición de justicia para las mujeres víctimas de violencia. Se visitaron las siguientes instancias:

Ensenada
Hospital General de Ensenada
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar
Coordinación de Atención a Víctimas y Testigos
Juzgado de lo Penal
Juzgado de lo Familiar
Defensor Público Penal
Servicio Médico Forense

Mexicali
Hospital General de Mexicali
Desarrollo Integral de la Familia para Baja California
Centro de Desarrollo y Formación para la Familia Bajacaliforniana
Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar
Agencia del Ministerio Público Especializada en Homicidios Violentos
Coordinación de Atención a Víctimas y Testigos
Secretaría de Seguridad Pública Municipal – Unidad contra la Violencia Intrafamiliar
Dirección General del Servicio Médico Forense
Juzgado de lo Familiar

Tijuana
Hospital General de Tijuana
Desarrollo Integral de la Familia
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Instituto Municipal de las Mujeres
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar
Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Dolosos
Coordinación de Atención a Víctimas y Testigos
Servicio Médico Forense
Centro operativo de la Secretaría de Seguridad Pública
Centro Estatal de Justicia Alternativa
Juzgado de lo Penal
Juzgado de lo Familiar

El 14 de abril de 2015, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente, con la finalidad de discutir e integrar el informe al que se refiere el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Esta sesión se llevó a cabo los días 14, 15 y 16 de abril de 2015.

El 16 de abril de 2015, mediante oficio INMUJERES/DGTPG/117/2015, la representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinadora del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 22 de mayo de 2015, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a la solicitante y al Gobernador del estado de Baja California. El mismo día, el informe fue publicado en las páginas de internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Nacional.

4. Información solicitada por el grupo de trabajo

El 11 de marzo y el 1° de abril de 2015, mediante los oficios CNPEVM/330/2015 y CNPEVM/429/2015, la Comisión Nacional solicitó al gobierno del estado de Baja California información específica relativa a la solicitud de AVGM, de acuerdo a los criterios señalados en el capítulo de este informe titulado *Metodología para la elaboración del informe por parte del grupo de trabajo*.

Asimismo, se le informó al gobierno del estado que los hechos expuestos en la solicitud están prevalidos de una presunción de veracidad que se debe mantener, salvo que obren elementos suficientes, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realizó el grupo de trabajo, que los desvirtúe. En este sentido, se comunicó a dicho gobierno que adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considerara pertinente para la investigación.

Mediante oficio de 23 de marzo de 2015, el Subsecretario Jurídico de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California remitió a la Comisión Nacional, en respuesta a la primera solicitud, un informe de 27 fojas y 18 anexos. Con posterioridad, se remitieron a la Comisión Nacional los oficios SGG/SSJE/165/2015, SGG/SSJE/166/2015 y SGG/SSJE/167/2015 de fecha 9 de abril de 2015, por medio de los cuales se enviaron 11 anexos con información relativa a estadísticas en materia de procuración de justicia, atenciones brindadas por el DIF y el Inmujer, entre otras.

Por otra parte, el 19 y el 31 de marzo de 2015, mediante oficios CNPEVM/378/2014 y CNPEVM/419/2014, el grupo de trabajo solicitó a la CNDH y a la PDHPCBC, a través de la Conavim, la información de los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad federativa, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente aquellos relativos a la violencia contra las mujeres y a los feminicidios en la entidad.

Al respecto, el 6 de abril de 2015, mediante el oficio número CVG/214/2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitió a la Conavim la información con la que contaba. Del mismo modo, el 7 de abril de 2015, por medio del oficio PDH/DGQ/144/2015, la PDHPCBC remitió a la Conavim diversa información relacionada con los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

De manera complementaria y en relación con la información específica manifestada en la solicitud de AVGM, por medio del oficio CNPEVM/DGAJ/013/2015 de fecha 19 de marzo de 2015, el grupo de trabajo solicitó a la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud, a través de la Conavim, que informara algunos aspectos sobre las muertes maternas identificadas como sospechosas en el estado de Baja California en el periodo de enero de 2008 a febrero de 2015. En respuesta, el 8 de abril de 2015, se remitió un informe sobre las defunciones maternas y defunciones sospechosas de muerte materna ocurridas en Baja California entre 2010 y 2013.

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

El 18 de marzo de 2015, durante su primera sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso. Lo anterior, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y justicia.

C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso

El grupo de trabajo asumió como criterio de interpretación la existencia de un conjunto normativo armónico y coherente integrado por las normas de derechos humanos de la Constitución, las normas de la materia contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, así como otras normas nacionales y locales.

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM);
- ii. Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- iii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- iv. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW);
- v. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- vi. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención Belém do Pará);
- vii. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- viii. Ley General de Víctimas y,
- ix. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California (en adelante, Ley local de acceso).

Asimismo, el grupo de trabajo tomó como parámetro normativo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso *González y otras (“Campo algodonero”)*, así como las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud inicial contiene un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de la solicitante, justifican la declaratoria de una AVGM por violencia feminicida en el estado de Baja California y en particular en los municipios de Tijuana y Mexicali. En este sentido, de los casos individuales descritos en la solicitud se desprende que dichos municipios son de especial atención por el *modus operandi* en el que se han cometido algunos feminicidios.

A partir de la información aportada por la solicitante, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial y se identifican criterios generales de una presunta situación de violaciones graves a los derechos humanos de las mujeres en el estado, de víctimas de desaparición y feminicidio, así como de la existencia de fosas clandestinas. Cabe aclarar que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son únicamente una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud, sin que formen parte ni representen las conclusiones del grupo de trabajo.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicabilidad del principio de buena fe y la presunción relativa *iuris tantum* de veracidad bajo los que actúa el grupo de trabajo frente a dicha información, y sin que ello limite o coaccione su autonomía para analizar en su conjunto los argumentos y elementos de convicción aportados por las autoridades, y los que se desprendan de las fuentes de información que consultó *motu proprio*.

B. Contexto descrito en la solicitud

De acuerdo con la información proporcionada por la solicitante, existe un contexto de delitos que atentan contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en la entidad. La

solicitante señala que dicho contexto se acompaña de un reclamo social debido a la falta de interés en la materia por parte de las autoridades de Baja California, que se manifiesta en su insistencia en negar el fenómeno de violencia feminicida y la falta de tipificación efectiva del delito de feminicidio, lo que refleja una misoginia institucional. Al respecto, la solicitante refirió diversas declaraciones públicas realizadas por ex titulares de la Procuraduría General de Justicia del Estado, quienes han expresado que no se han cometido feminicidios en la entidad toda vez que no existen actas que los acrediten.

Asimismo, indicó que un ex titular de la Procuraduría al pronunciarse sobre los asesinatos de mujeres las ha culpabilizado de sus muertes, al atribuir las mismas a la delincuencia organizada o a otro tipo de crímenes pasionales. De este modo, la solicitud señala que existe una violencia sistemática contra las mujeres en un ambiente de impunidad.

La solicitante señala que los asesinatos de mujeres se caracterizan por su brutalidad: cuerpos mutilados, cuerpos decapitados, restos de cadáveres disueltos en ácido, múltiples navajazos, decenas de balazos, cuerpos desollados y calcinados, o restos de cadáveres expuestos en lugares públicos. Asimismo, indicó que es posible identificar algunos patrones de comisión de dichos delitos y lugares específicos donde han sido localizados los cuerpos de varias víctimas. De esta manera, la solicitante narró que se han encontrado diversos cadáveres de mujeres en contenedores de basura y fosas clandestinas.

En relación con los asesinatos contra mujeres transexuales, transgénero y travestis, así como contra hombres homosexuales por su apariencia femenina, la solicitante considera que dichas personas son víctimas de violencia misógina sistemática y que los delitos cometidos en su contra son invisibilizados al no ser contabilizados como homicidios de mujeres, debido a la misoginia y transfobia de las y los servidores públicos. Refirió que Ensenada, Tecate, Mexicali y Tijuana son los lugares que reportan mayor incidencia de este tipo de casos.

Por otro lado, la solicitante señaló que no es posible determinar cuántas mujeres indígenas son víctimas de violencia, pues no existen reportes ni denuncias de dicho fenómeno.

Asimismo, manifestó que en el estado de Baja California no se cuenta con datos sobre la comisión de delitos o éstos no se encuentran desagregados por sexo.

No obstante, la solicitante indicó que entre 2008 y 2015 existió un incremento preocupante en los homicidios de mujeres y personas con identidad lésbico, gay, transgénero, transexual, travesti, bisexual e intersexual (en adelante, LGTTTBI) en el estado, especialmente en los municipios de Tijuana, Ensenada, Mexicali, Rosarito y Tecate. En particular, la solicitante señaló que los asesinatos son cometidos de forma extremadamente violenta y brutal. A su consideración se trata de delitos de odio, cometidos con saña.

Asimismo, indicó que Tijuana ocupa el primer lugar en incidencia delictiva y el segundo lugar en homicidios, ambos a nivel nacional. Aunado a lo anterior, la solicitante señaló que se ha incrementado la comisión de los delitos de robo con violencia, lesiones, hostigamiento sexual, violación, secuestro, desaparición forzada y tortura.

La solicitante aportó información derivada del seguimiento que su organización ha efectuado a medios de comunicación. En este sentido, indicó que entre 2011 y 2013 se cometieron 225 homicidios contra mujeres, quienes fueron apuñaladas, decapitadas, incineradas o cuyos cuerpos aparecieron en los canales de la periferia de las ciudades.

Señaló que de 2012 a la fecha, se han encontrado varios cadáveres de mujeres transexuales, travestis y transgénero en el Canal ubicado entre el Ejido Mezquitil y Hermosillo en el Valle de Mexicali. De igual modo, refirió que entre 2014 y 2015 se reportaron casos de muertes de mujeres asesinadas brutalmente y localizadas en dicho lugar.

La solicitante manifestó que en 2013, la Subprocuraduría contra la Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California registró 230 homicidios de mujeres en el estado, de los cuales 60% fueron ejecutados en Tijuana, y que la Secretaría de Seguridad Pública del estado reportó que la incidencia general de delitos había disminuido, pero que los delitos violentos aumentaron.

Según lo señalado, entre 2013 y 2014, la organización solicitante atendió a más de cinco mujeres que sufrieron intentos de secuestro en el Corredor 2000 ubicado en la ciudad de Tijuana. Al respecto, se precisó que los medios de comunicación han reportado otros casos de mujeres jóvenes que han sido secuestradas o desaparecidas en ese mismo lugar por un grupo de hombres que utilizan una panel blanca.

La solicitante argumentó que durante 2014, la Procuraduría General de Justicia del Estado reportó la comisión de 494 homicidios, sin precisar cuántas víctimas eran mujeres; no obstante, señaló que las autoridades de la Subprocuraduría de Delincuencia Organizada admitieron que habría un aumento respecto del año anterior, pero dicha autoridad indicó que el 87% de los casos se consideraron vinculados con el narcomenudeo. Al respecto, la solicitante indicó que dicho vínculo o el hecho de que eran trabajadoras sexuales se ha convertido en un motivo para no investigar los asesinatos de mujeres por razones de género.

Entre los últimos meses de 2014 y enero de 2015, la solicitante refiere que se han cometido, al menos en Tijuana, cinco feminicidios. Asimismo, señaló que en los primeros días de enero de 2015, tuvieron lugar diversas desapariciones de mujeres y feminicidios que han sido considerados como delitos “pasionales” por parte de las autoridades.

Aunado a lo anterior, la solicitante refirió que existe: a) una falta de efectividad para investigar los delitos; b) una falta de pericia para el levantamiento de cadáveres, y c) un descuido total de la escena del crimen. Asimismo, indicó que a la fecha no se ha emitido orden de protección alguna por parte del Ministerio Público (en adelante, MP) o de los Juzgados municipales.

En relación con lo anterior, la solicitante refirió que incluso las denuncias por amenazas, abuso sexual o violación cometidas por los cónyuges o concubinos no son recibidas, ya que las autoridades buscan conciliar los delitos contra las mujeres.

Por otro lado, la solicitante refirió que la muerte materna y la muerte por aborto incompleto no son registradas como tales, ya que personal del Hospital General de Tijuana y de Mexicali les ha indicado que se registran como “paros bronco-respiratorios” u otros motivos, porque esas son las órdenes de sus jefes.

En otro sentido, en cuanto a las medidas de prevención implementadas por el estado, la solicitante considera que no son adecuadas, puesto que no existen materiales accesibles a la población. Aunado a ello, la solicitante señaló que el Manual de Prevención de Violencia de la Secretaría de Seguridad Pública está orientado a que la población prevenga por sí misma la violencia y no contiene protocolos de actuación para las autoridades. Asimismo, indicó que dicho manual contraviene lo dispuesto por el punto J.2 de la Plataforma de Acción de Beijing, que prevé no utilizar imágenes de mujeres violentadas o con muestras físicas de golpes.

Finalmente, indicó que diversas instancias, entre ellas las Coordinaciones Interinstitucionales de los Municipios para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia contra las Mujeres, no cuentan con

presupuesto para sus funciones¹³ y los recursos que existen se utilizan inadecuadamente para financiar acciones de política pública con contenido misógino¹⁴ o “desayunos del día de mujer”.

C. Casos descritos en la solicitud

La solicitante aportó información de diversos casos de muertes de mujeres, en los que es posible identificar algunos patrones —como el uso de una panel blanca para secuestrarlas y posteriormente desaparecer a mujeres jóvenes— o lugares específicos donde se cometen los delitos o donde han sido localizadas las víctimas, como el Corredor 2000 ubicado en la ciudad de Tijuana¹⁵, el Canal ubicado entre los Ejidos Mezquital y Hermosillo en el Valle de Mexicali¹⁶, en canales, contenedores de basura y fosas clandestinas en el Valle de Mexicali.

Por otro lado, en específico, la solicitante refirió el caso de *feminicidio* de Bernardo López Ángeles, persona con identidad LGTTTBI, quien fue asesinado de forma brutal por su ex pareja en Ensenada, delito que en su consideración permanece impune.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el Estado

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

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Comisión Nacional, el gobierno del estado de Baja California remitió estadísticas de la Procuraduría General de Justicia (en adelante Procuraduría local) sobre los delitos de homicidio doloso de mujeres, homicidio en razón de parentesco, violencia familiar, violación, abuso sexual, hostigamiento sexual, incesto, rapto, secuestro, tortura, lesiones y lesiones por infidelidad conyugal, cometidos entre 2008 y 2015. Asimismo, informó sobre la legislación y políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

B. Información presentada con respecto a los delitos que constituyen algún tipo de violencia de género en el periodo comprendido de enero de 2008 a febrero de 2015

¹³ La solicitante indicó que en el caso de la Coordinación de la ciudad de Tijuana, si bien ya se encuentra instalada, no puede actuar eficazmente debido a la ausencia de la tipificación del delito de feminicidio.

¹⁴ La solicitante señaló que el Instituto Estatal de la Mujer de Baja California distribuyó un manual para prevenir la violencia **contra las mujeres, que les aconsejaba “reír, rezar y resignarse”**.

¹⁵ Desde 2013 se han reportado, en dicha ciudad, varios casos de mujeres jóvenes que han sido secuestradas o desaparecidas.

¹⁶ En ese canal se han encontrado desde 2012 cadáveres de mujeres, mujeres transexuales, mujeres travestis y mujeres transgénero.

El estado de Baja California informó, en un primer momento, que entre 2008 y 2015 habían sido atendidos un total de 69,049 casos¹⁷ de diversos delitos¹⁸. Con respecto al delito de homicidio, se iniciaron 632 averiguaciones previas con 680 mujeres víctimas de ese delito¹⁹. En ninguno de los dos casos se precisaron los detalles solicitados por el grupo de trabajo: el estado procesal, el perfil de las víctimas y de los victimarios, y la existencia de víctimas que fueran mujeres transexuales, mujeres travestis, mujeres transgénero, migrantes e indígenas.

De forma extemporánea y en respuesta a la segunda petición de información formulada por el grupo de trabajo, el gobierno de la entidad informó que entre 2008 y 2015, se investigaron en total 80,194 averiguaciones previas por los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, raptos, secuestro, tortura, violencia familiar, violación, hostigamiento sexual, estupro, incesto y trata. No se mencionó en qué casos o si en ninguno de ellos, la investigación de esos delitos fue sujeta al sistema penal de justicia de mediación o conciliación en el estado, vigente desde agosto de 2011.

Específicamente, se reportó que se iniciaron 677 averiguaciones por homicidio en agravio de mujeres, de las cuales, 56 se cometieron contra niñas, 28 contra adolescentes, 429 contra mujeres mayores de 18 años y 29 contra mujeres adultas mayores; y que de 138 casos no se contaba con información relacionada. De esas víctimas, una tenía por ocupación ser “bailarina”, diez eran trabajadoras sexuales y dos estaban relacionadas con la venta de droga. Entre el número de víctimas, once eran extranjeras y 113 bajacalifornianas, pero con respecto a 556 mujeres, no se proporcionó información.

En cifras globales, se indicó que con respecto al total de averiguaciones, hay 93,284 mujeres víctimas vinculadas con esos casos, sin que se informara cuántas eran mujeres de la comunidad LGTTTBI. En algunos casos, se precisó cuántas mujeres y a que comunidad indígena pertenecían; con respecto a algunos delitos se indicó cuántas mujeres no eran mexicanas; y en general, se precisó cuántas niñas, adolescentes y mujeres mayores de 18 años eran víctimas del delito.

Se refirió que sólo se consignaron 11,401 casos. No se remitió información sobre las sentencias, el promedio de la pena impuesta ni la reparación del daño solicitada por la autoridad ministerial o determinada por la autoridad judicial.

En otro sentido, se indicó la situación procesal del caso de Bernardo López Ángeles, así como la información con la que se contaba respecto de los lugares y patronos en la comisión de delitos en contra de niñas, adolescentes y mujeres, en el Corredor 2000 de la ciudad de Tijuana, así como el Canal ubicado entre los Ejidos Mezquitil y Hermosillo en el Valle de Mexicali.

C. Información presentada con respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

El gobierno del estado de Baja California remitió al grupo de trabajo: i) la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (1953); ii) la Ley del Instituto de la Mujer para el Estado

¹⁷ Al respecto, se indicó que “la estadística refiere el número de víctimas relacionadas a los delitos cometidos en su contra, es decir, una víctima podría aparecer más de una vez en caso de que en la denuncia hubieran varios delitos y al mismo tiempo podrían existir diversas víctimas por una misma denuncia” (Cfr. Oficio de fecha 23 de marzo de 2015, Tablas de las páginas 1 a 6 del anexo denominado “Estadística de mujeres y niñas víctimas de delitos”).

¹⁸ Violencia familiar, violación, abuso sexual, hostigamiento, incesto, rapto, secuestro, tortura, lesiones y lesiones por infidelidad conyugal.

¹⁹ Cfr. Oficio de fecha 23 de marzo de 2015, pp. 1 y 2.

de Baja California (2001); iii) la Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar para el Estado de Baja California (2003); iv) la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California (2008) y su Reglamento (2009); v) la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el estado de Baja California (2012); vi) la Ley para Prevenir, Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Baja California (2013); vii) la Ley de Protección a la Maternidad para el estado de Baja California (2013); y viii) el Reglamento del Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en contra de las Mujeres (2014).

Se indicó que se capacitó a 258 servidoras y servidores públicos de la Procuraduría local, sin que se realizara alguna evaluación, así como la realización de gestiones con el Tribunal Superior de Justicia para capacitar conjuntamente a las servidoras y servidores públicos. Asimismo, una empresa privada certificó a 28 funcionarios para brindar orientación telefónica a mujeres y a víctimas de violencia de género. Adicionalmente, señaló que actualmente se certifica a las y los funcionarios de la Dirección de Servicios Periciales, a través del Programa de Capacitación Internacional Criminal (ICITAP) del gobierno de Estados Unidos.

Por otro lado, en el primer informe remitido por el gobierno de Baja California, se señaló que esa Procuraduría local solamente cuenta con dos agencias especializadas para la investigación de delitos sexuales y violencia familiar en Mexicali y Tijuana. No obstante, con posterioridad se precisó que existen otras agencias ministeriales en Ensenada, Tecate y Rosarito, que “cuentan con un agente del MP para la atención de estas denuncias”.

En el mismo sentido, se refirieron las direcciones de los 17 módulos de las Unidades de Orientación y Atención Temprana del Sistema de Justicia Alternativa que operan en Ensenada, Mexicali y Tijuana (éste último comprende Tecate y Rosarito).

Se informó que el Tribunal Superior de Justicia no cuenta con algún registro de las órdenes de protección otorgadas en casos de violencia contra las mujeres y se refirió que nunca se ha evaluado si los tratados internacionales son aplicados por los operadores de justicia en general ni se cuenta con protocolos para juzgar con perspectiva de género.

En materia de políticas públicas, el estado indicó, entre otras cosas, que: i) se creó el Programa para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar; ii) se instaló el Consejo para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar; iii) se elaboró la Ruta Crítica de Atención a Mujeres Víctimas de la Violencia en Baja California; iv) se instaló el Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; v) se creó el Programa Estatal con perspectiva de género; vi) se realizó el Programa de Atención a Mujeres en situación de Violencia; vii) se adecuó en 2014 el marco normativo del Inmujer para incorporar la perspectiva de género, y viii) se realizaron, en ese mismo año, dos campañas estatales de difusión de temas relacionados.

Dichas campañas consistieron en repartir, en marzo de 2014, 250 folletos para difundir los servicios que ofrece el Inmujer, 80 violentómetros y 30 pulseras en instituciones gubernamentales en Ensenada; así como repartir, en noviembre de 2014, un total de 11,200 artículos de publicidad en moños, botones, cárteles y folletos a diversas áreas de gobierno en Mexicali, Tecate, Tijuana y Rosarito.

Por otro lado, se informó que en 2014, el Inmujer desarrolló las siguientes acciones:

- a. Atendió a 638 mujeres, proporcionándoles orientación psicológica y canalización a instancias legales²⁰.

²⁰ Se remitieron los listados de usuarias atendidas en el 2014.

- b. Impartió 59 pláticas a la comunidad, 41 en el sector educativo y 22 a servidoras y servidores públicos.
- c. Realizó dos foros para promover los derechos humanos de las mujeres.
- d. Formó a 70 promotoras y promotores comunitarios y se impartieron 8 talleres para fortalecer sus capacidades.
- e. Especificó las acciones que se realizaron con presupuesto federal²¹, entre las cuales destacan el Manual para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres, el Modelo de Atención de la Violencia contra las Mujeres y el Modelo de Atención de la Violencia contra las Mujeres para módulos itinerantes.

La Dirección de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes de la Procuraduría local realizó visitas a las escuelas catalogadas por el sistema educativo estatal que presentan las problemáticas de *pandillerismo*, *acelere sexual*, *agresión*, *robo* y *vandalismo*. En dichos centros, entre 2010 y 2015, se impartió la plática “Aprendiendo con la Procuraduría las consecuencias de mis acciones” a 172 alumnas y alumnos.

En el mismo sentido, se remitió el listado de la Procuraduría para la Defensa de los Menores y la Familia, sobre las atenciones brindadas a niñas, niños y adolescentes²² en el periodo de 2008 a 2015 en Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate, Playas de Rosarito, San Felipe y San Quintín, precisando el motivo de la intervención y en qué consistió ésta. De dicha información, destacó que “la mayoría de las niñas y adolescentes atendidas son víctimas de abuso u otro delito sexual por parte de personas que conocen y corresponden principalmente al género masculino (padrastrós, parejas de la madre, padre biológico, abuelo, tío, amigos del padre o de la pareja de la mamá). La mayoría de los abusos ocurren en un contexto en el que no se expresan golpes o lesiones”²³. Se indicó que se les proporciona atención psicológica²⁴, médica, psiquiátrica, vestimenta, alimentación, educación, habitación y actividades lúdicas.

Asimismo, se reportó la existencia de los Centros de Apoyo y Protección a la Familia, y de los Centros de Atención Integral en Mexicali y Tijuana, que operan interinstitucionalmente para atender a víctimas de conflictos familiares o de violencia. Se indicó que en el interior de ambos Centros, se encuentran en operación módulos del Inmujer²⁵, de la Defensoría Pública, del MP y del DIF Baja California, que brindan asesoría jurídica y atención psicológica en crisis. En el resto de los municipios, la Procuraduría del Menor proporciona esos servicios.

Por otro lado, se indicó que se otorgan apoyos a madres jefas de familia, por lo que se cuenta con el Programa de Estancias Infantiles para la niñez de uno a seis años de edad, y becas educativas para sus hijos cuando no se cuenta con recursos económicos suficientes que aseguren su permanencia en la educación pública básica y media superior estatales.

²¹ Realizó 240 jornadas de servicio para brindar atención, orientar y canalizar a las mujeres; atendió 2,072 mujeres; impartió 1,384 pláticas a la comunidad y al sector educativo; llevó a cabo una campaña en medios digitales a través una plataforma digital, mediante el uso de redes sociales, el desarrollo de una aplicación y la creación de un sitio electrónico; brindó apoyo a una organización de la sociedad civil para que estableciera una casa de tránsito y refugio móvil para mujeres en situación de violencia; llevó a cabo una campaña de difusión de los servicios del Inmujer a través de papel promocional especial para envolver tortillas; y apoyó el fortalecimiento de cuatro organizaciones de la sociedad civil.

²² Víctimas de abuso sexual, corrupción de incapaces o menores, hostigamiento sexual, incesto, incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, lenocinio, lesiones, maltrato emocional o físico, omisión de cuidado, privación de la libertad personal, sustracción de menores incapaces, tráfico de menores, violación y violencia *intrafamiliar*.

²³ Cfr. Oficio CEPIAT-056/2015 de 9 de abril de 2015, remitido mediante el oficio SGG/SSJE/167/2015.

²⁴ Se proporciona un proceso de atención psicológica: historia clínica, estudio psicológico, plan terapéutico y sesiones de atención psicológica.

²⁵ Sujetos a presupuesto federal, por lo que no son permanentes.

Se informó que en materia de reeducación de agresores, existe el Programa de Ofensores Sexuales de la Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario de la Secretaría de Seguridad Pública.

Asimismo, se informó que la Secretaría de Educación Pública del estado realizó en 2014 la Primera Jornada Estatal "Por una Escuela Libre de Violencia", como parte del Programa para prevenir la violencia hacia las mujeres, a fin de evitar la reproducción de prácticas discriminatorias y promover la equidad de género como acciones cotidianas en la escuela.

Igualmente, se indicó que se impartieron 1384 pláticas preventivas contra la violencia en el noviazgo al sector educativo (de primaria a universidad) y a la comunidad en general.

En otro sentido, se refirió que no se cuenta con un banco estatal de datos sobre casos de violencia contra las mujeres²⁶.

Finalmente, se refirió que \$162,124,358.53 pesos del presupuesto del estado "*están orientados a la atención de mujeres*", desglosando que dicha cantidad es la suma los presupuestos de la Secretaría General de Gobierno, de la Procuraduría General de Justicia, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Comisión Estatal de Servicios Públicos, de los Institutos de Seguridad Social estatales (ISSSTECALI e ISESALUD), del DIF estatal, del Instituto de Cultura de Baja California y del Inmujer. Respecto a este último, sólo cuenta con un presupuesto de \$8,802,118.37.

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

A. Contexto del estado de Baja California en materia de violencia contra las mujeres

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

A tales efectos, en este apartado se hace una exposición general de los datos estadísticos de fuentes oficiales relacionados con los temas que se han incorporado en las conclusiones, aunado al análisis del parámetro jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres. Lo anterior, con la finalidad de estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el estado de Baja California, de conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Acceso.

En este sentido, se exponen las particularidades económicas, sociales y de seguridad que se presentan en esa entidad federativa, así como diversos datos estadísticos de fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo y por el doctor Carlos Javier Echarri Cánovas, quien fue consultado por el grupo en calidad de experto. Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada.

Cabe señalar que el grupo toma en cuenta los datos estadísticos analizados únicamente como indicadores de la situación de violencia. Sin embargo, está consciente de que dicha información no proporciona *per se* conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno. Para el grupo, la gravedad de la situación no puede medirse exclusivamente en relación con el número de casos de

²⁶ Se anexó copia de la iniciativa de ley presentada el 8 de marzo de 2015 para su creación.

violencia. De este modo, el grupo entiende que un solo caso genera graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

1. Contexto económico, social y de seguridad en el estado de Baja California

El estado de Baja California se encuentra localizado al noroeste de la República Mexicana. De acuerdo a los datos censales del 2010, éste contaba con 3,155,070 habitantes, de los cuales el 92% residía en localidades urbanas. La entidad se integra por cinco municipios: Mexicali, Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada. El mayor número de habitantes reside en los municipios de Tijuana, con casi la mitad de la población, y Mexicali, la capital del estado, que concentra más de la cuarta parte de la población. La dinámica demográfica de Baja California durante la segunda mitad del siglo pasado y hasta 1990, se había caracterizado por un intenso crecimiento social de la población, lo cual se tradujo en que para 1990, la población nativa fuera solamente el 50.8% del total de los habitantes²⁷. La vecindad con California, el estado más rico de la unión americana, es una característica distintiva de la entidad, y alrededor de 85% de la población se concentra en áreas urbanas que forman parte de una franja paralela a la línea internacional²⁸.

Además del flujo constante de la migración internacional, la atracción de migrantes hacia Baja California, todavía presente en la década de los noventa del siglo pasado, se explica por el dinamismo económico que trajo el establecimiento de numerosas empresas maquiladoras, provenientes de Estados Unidos principalmente²⁹. Este proceso de industrialización tuvo mayor incidencia en la ciudad de Tijuana y significó la incorporación masiva de mano de obra femenina en el empleo, la cual fue mayoritaria hasta mediados de los noventa, cuando el porcentaje de obreros ocupados (hombres) llegó a representar casi la mitad del total de personal ocupado en la Industria Maquiladora de Exportación (en adelante, IME)³⁰.

Cabe destacar que la participación femenina en la fuerza de trabajo modificó la estructura de los hogares y en las dinámicas familiares se incrementaron los conflictos, afectando en particular la situación de niños, niñas y jóvenes, además de las propias mujeres. Por otra parte, en el marco de la crisis económica de 2008, el desempleo, la pobreza y la inseguridad pública produjeron en las familias altos niveles de estrés con el riesgo de incrementar la violencia familiar³¹.

La entidad tiene un atractivo migratorio propio y las poblaciones indígenas forman parte importante de esta migración, destacándose las comunidades mixtecas quienes desempeñan actividades comerciales en Tijuana, y también se ocupan como jornaleras y jornaleros en la localidad de San Quintín en el municipio de Ensenada, donde existe una potente actividad agrícola de exportación. El crecimiento poblacional de San Quintín se ha dado, en buena medida, por la llegada de población indígena. En todo el estado de Baja California, la población que habla una lengua indígena ascendió a cerca de 41 mil personas en el 2010, siendo el municipio de Ensenada donde habita el 56.9% de este grupo poblacional, proveniente principalmente de Oaxaca³².

²⁷ Vid. INEGI, 1990 y 2010, XII y XII Censo General de Población y Vivienda, México.

²⁸ Cfr. Zavala, Luis Enrique, "Tijuana, territorio y metrópoli" en *La realidad social y las violencias*, López Estrada Silvia (coord.), México, Colef/Incid Social/Conavim, 2012, pp. 45 – 78.

²⁹ Vid. Carrillo, Jorge y Alberto y Hernández, *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora de exportación*, Tijuana, México, CEFNOMEX, 1986.

³⁰ Vid. INEGI, 2000 - 2013, Banco de Información Económica, México.

³¹ Cfr. López Estrada Silvia "Hogares, convivencia familiar y violencia en Tijuana" en *La realidad social y las violencias*, Op. Cit., pp. 141 – 180.

³² Cfr. Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019. Diagnóstico Estratégico. Gobierno del Estado de Baja California 2014. Consultado el 30 de marzo del 2015). Disponible en:

No obstante, a mediados de los años noventa, inició un cambio en el crecimiento social de la población, al disminuirse la ganancia neta de población por migración interna, la cual pasó en promedio en el periodo 1995-2000 a 1.80 habitantes por cada cien anual, en 2005 fue de 0.74 y en 2010 continuó a la baja hasta llegar a 0.20³³.

Este cambio en el crecimiento social de la población de Baja California está asociado a su carácter fronterizo, ya que Tijuana, Mexicali y Tecate colindan con áreas urbanas de Estados Unidos. En particular, Tijuana fue por varias décadas el principal lugar de tránsito de personas en su trayecto hacia el norte. Sin embargo, el flujo migratorio internacional está sujeto a la política de Estados Unidos, que desde 1994, con el Programa Guardián, inició un proceso de militarización de la frontera por motivos de seguridad nacional. Este proceso se aceleró a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, lo cual implicó el cierre de la línea fronteriza, a través del reforzamiento de los controles migratorios y la fortificación del muro de separación con nuestro país. Las principales consecuencias de esta política fueron la modificación de los circuitos de circulación de personas y del trasiego de drogas, lo cual a su vez ha tenido implicaciones para la violencia social que se vive en las ciudades fronterizas.

De esta manera, a partir de 2006, se ha gestado un cambio en los flujos de migrantes, ya que se incrementó el número de personas en dirección norte-sur, por el retorno de connacionales residentes en Estados Unidos y por el incremento de las deportaciones, que en el periodo 2006-2010 estuvieron cercanas a las 400,000 anuales. En este sentido, en 2010, la puerta México, en Tijuana, fue la que recibió el mayor número de deportaciones (133,770) y después de Nogales siguió en importancia Mexicali con 52,730³⁴. En el mismo sentido, la cifra de mexicanas y mexicanos retornados en la entidad aumentó de 18,006 en el 2000, a 37,967 en el 2010³⁵.

El cierre de la frontera, aunado a la política de guerra contra el narcotráfico implementada por el gobierno federal en el sexenio 2006-2012, incrementó la violencia asociada al crimen organizado en la frontera norte de México. En 2009, Baja California se colocó en el quinto lugar del total de las 32 entidades federativas con mayor tasa de homicidios; en 2010, ocupó el segundo lugar en inseguridad ciudadana y de violencia, según el índice calculado por el Centro México Evalúa (2010)³⁶. Asimismo, según las estadísticas del Sistema Nacional de Información en Salud (en adelante, SINAIS), en Tijuana el número de homicidios se disparó en 2008, pasando de 244 a 855 de un año a otro. Los secuestros y las desapariciones forzadas también tuvieron un notable incremento en 2008³⁷.

El resquebrajamiento del tejido social se profundizó con la crisis económica mundial en 2008. Esta crisis ha sido particularmente aguda en la frontera norte del país, por la dependencia con respecto a la economía estadounidense, y ha tenido efectos devastadores en esta región, al disminuir las oportunidades de empleo transfronterizo debido a la contracción económica.

http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/diagnostico_estrategico.pdf

³³ Cfr. CONAPO, 2014, Dinámica Demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030. Consultado el 30 de marzo 2015. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/02_Cuadernillo_BajaCalifornia.pdf

³⁴ Cfr. DHS, 2011, Immigration Enforcement Actions: 2010, *Annual Report*, Office of Immigration Statistics, June, consultado el 16 de marzo de 2012. Disponible en: www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/enforcement-ar-2010.pdf, y Alonso, Guillermo, 2012, Recesión económica, reflujos migratorios y violencia antiinmigrante entre México y los Estados Unidos en revista *Norteamérica*, año 7, número 2, julio-diciembre, CISAN-UNAM, México DF.

³⁵ Vid. INEGI, 2000 y 2010, Censo General de Población y Vivienda, México.

³⁶ Cfr. México Evalúa, 2010. Centro de Análisis de Política Pública. Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia. Consultado el 31 de marzo del 2015. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/INDICE_INSEGURIDAD-VIOLENCIA-LOW.pdf

³⁷ Cfr. Ramírez Miguel Ángel "Inseguridad pública en Tijuana", en *La realidad social y las violencias*, Op. Cit., pág. 471.

En Baja California, el deterioro salarial se profundizó, pues los costos de vida son más elevados por cercanía a los Estados Unidos y por los efectos de la devaluación de la moneda. Asimismo, las empresas maquiladoras bajaron su actividad productiva, perdiéndose numerosos puestos de trabajo, alcanzando la entidad los niveles de desocupación más altos en la historia reciente. En Tijuana, el número de establecimientos de la IME en el año 2000 fue de 819, mientras que en el 2013 fueron 567³⁸; y según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo³⁹ (ENOE), las tasas de desocupación del segundo trimestre del año aumentaron del 3.46% en 2008, al 6.97% en 2009 y disminuyeron al 6.29% en 2010. Desde entonces se han mantenido en esos niveles. Además del fuerte incremento de la tasa de desempleo y la caída del empleo asalariado, también aumentó la subocupación y el trabajo informal en Tijuana, una zona que históricamente se ha caracterizado por los niveles más bajos de desempleo en el país⁴⁰.

Por otro lado, si consideramos la variación del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante, CONEVAL), se hace visible el deterioro sistemático del poder adquisitivo del salario en Baja California del 2006 al 2010, ya que esta medida muestra la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria mediante el ingreso de su trabajo: el ITLP aumentó de 0.97 a 1.71 en ese periodo⁴¹.

Asimismo, del 2008 al 2012 hubo un aumento del porcentaje de población en situación de pobreza moderada, del 26% al 30.2%, debido principalmente al aumento de la población vulnerable por ingresos. En 2010, en el interior del estado, Ensenada se clasificó como el municipio con mayor porcentaje de población en situación de pobreza moderada y de pobreza extrema⁴², siendo San Quintín una de las poblaciones más afectadas, pues las y los jornaleros agrícolas enfrentan condiciones de explotación laboral, de vulneración de los derechos humanos y de acoso sexual por parte de los capataces en el caso de las mujeres⁴³.

En este escenario de enormes carencias y de un tejido social endeble, los habitantes de Baja California han resentido un incremento de la violencia social. Además, los cambios socioculturales asociados a los procesos de transculturación, desarraigo del territorio de origen y débil apropiación de territorio local, aunado al incremento de las desigualdades sociales y un sistema de familia-género en transición, configuran un campo propicio para la agudización de la discriminación y la violencia hacia las mujeres y algunos grupos sociales particulares a los que éstas pertenecen, como son las comunidades migrantes, aquéllas con identidad LGTTTBI⁴⁴, las trabajadoras sexuales, las obreras de las maquiladoras y las jornaleras agrícolas.

³⁸ Vid. INEGI, 2000 - 2013, Banco de Información Económica, México.

³⁹ Cfr. ENOE, 2010, Series unificadas con criterios de la ENOE, México, consultado el 1 de enero del 2012. Disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.asp

⁴⁰ Cfr. Coubes, Marie-Laure y Hernández Silva Aída, “Empleo, ingreso y familia. Evolución y crisis en Tijuana”, en *La realidad social y las violencias*, Op. Cit., pp. 293 – 334.

⁴¹ Vid. CONEVAL, 2014.

⁴² Vid. CONEVAL 1990-2012.

⁴³ Cfr. CONEVAL, 2014, Tendencias económicas y sociales de corto plazo, por entidad federativa. Consultado el 31 de marzo 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/2014/3ER_TRIMESTRE_2014/ITLP%20ESTATAL%20202014.pdf , y Cfr. CONEVAL 1990-2012. Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012. Consultado el 31 de marzo 2015. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

⁴⁴ Cfr. Gomis Hernández Redi, “Patrones de discriminación y exclusión vigentes en Tijuana”, en *La realidad social y las violencias*, Op. Cit., pp. 335 – 366.

Las ciudades fronterizas de la entidad se caracterizan por una cultura de la ilegalidad en un ambiente instalado de permisividad que tiene sus raíces en las redes de corrupción e impunidad que, a lo largo del tiempo, se han construido en las instancias gubernamentales a cargo de los controles fronterizos, así como en los cuerpos policíacos⁴⁵.

A consideración del grupo de trabajo, otro rasgo contextual que distingue a la entidad, son los discursos conservadores hacia las familias y las mujeres, que han generado fuertes presiones y enormes dificultades para el avance de la igualdad de género. Una muestra de ello es la exaltación de los roles tradicionales de la *mujer* en la *familia*⁴⁶ que se encuentran presentes en los discursos oficiales⁴⁷.

Asimismo, la cosificación de las mujeres es una tendencia que se observa en distintas dinámicas, como la presencia de los anuncios espectaculares de bares y de lugares de “baile erótico”. A lo anterior contribuyen los medios de comunicación impresos, pues a pesar de que han hecho visible la violencia hacia las mujeres, el uso de estereotipos de género, la forma y el lenguaje en que presentan la información reproduce la discriminación y proyectan una imagen devaluada de las mujeres⁴⁸.

La violencia contra las mujeres se concentra en las ciudades de Mexicali y Tijuana, pues en dichas zonas persiste la situación generada desde la época de la prohibición del alcohol en Estados Unidos durante los años treinta, que llevó al florecimiento de actividades turísticas y de recreación, como las casas de apuestas, los bares y una afamada zona de prostitución. Actualmente, en el contexto del flujo migratorio internacional, sigue vigente el turismo sexual en la entidad, a lo cual se suma el delito de la trata de personas⁴⁹, en particular de mujeres, niñas y niños⁵⁰.

Aunado a ello, el estado presenta un serio problema de consumo de drogas ilegales, pues según los datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2011⁵¹, la región noroccidental (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa) tiene la prevalencia más alta (2.8%), comparada con las otras siete regiones en que se divide al país. En el caso particular de Baja California, en la zona metropolitana de

⁴⁵ Cfr. Sánchez Munguía Vicente, “Cultura de la legalidad en Tijuana. Una aproximación hacia sus expresiones más evidentes”, en *La realidad social y las violencias*, Op. Cit., pp. 407 – 442.

⁴⁶ Vid. Elizabeth Maier, “Discursos, actores y estrategias en la disputa por el significado de la vida y los derechos reproductivos”, *Región y Sociedad*, Vol. 22, Núm. 49, 2010.

⁴⁷ Vid. discurso del gobernador en la conmemoración del Día Internacional de la Mujer de este mismo año en *Excelsior*, 2015, *Mujeres están buenas para cuidar niños*: Kiki Vega, 9 de marzo del 2015. Consultado el 1 de abril del 2015. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/09/1012533>

⁴⁸ Cfr. López Estrada Silvia, “Medios de comunicación y violencia social en Tijuana” en *La realidad social de las violencias*, Op. Cit., p. 390.

⁴⁹ Vid. los reportajes de *La Jornada* en 2009, y del *Zeta* en 2015: *La Jornada*, 2009, *Trata de personas en Tijuana. Explotación sexual y su mercado fronterizo*. 5 de marzo del 2009. Consultado el 30 de marzo del 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/05/ls-central.html>. Periódico *Zeta*, 2015, *Casos de trata deben ser resueltos: piden fortalecer denuncia y trabajo de instituciones*, 21 de marzo del 2015. Consultado en línea 30 de marzo del 2015). Disponible en: <http://zetatijuana.com/noticias/generalez/19630/casos-de-trata-deben-ser-resueltos-piden-fortalecer-denuncia-y-trabajo-de-instituciones>

⁵⁰ Cfr. Vargas Valencia Fabiola, “Trata de personas: mujeres, niñas, niños en la frontera norte de México” en *Violencia de género y políticas públicas*, López Estrada Silvia (coord.), México, El Colegio de la Frontera Norte – Juan Pablos Editor, 2009, pp. 91 – 121.

⁵¹ Encuesta Nacional de Adicciones, 2011. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz / Secretaría de Salud. Consultado el 31 de marzo 2015. Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS.pdf

Tijuana, la población joven es la más expuesta al consumo de drogas. Destaca un incremento de las mujeres como consumidoras⁵² y narcomenudistas.

Según la ENA 2011, la región Noroccidental, en la que se encuentra ubicada Baja California, es la segunda en el país en consumo de drogas y, en el caso de esta entidad federativa, de acuerdo a las fuentes de los centros de atención no gubernamentales, las principales drogas con las que se inicia el consumo son la marihuana, seguida del tabaco y el alcohol. Sin embargo, el cristal ha aumentado su peso en términos relativos desde el año 2000, manteniéndose como la cuarta droga en importancia de inicio a las adicciones entre la población del estado.

De acuerdo con dicha información, en relación con la droga que las personas consumidoras señalan como el motivo para solicitar tratamiento (denominada la “Droga de Impacto”), la heroína en Baja California representó el 41.3% en el periodo 2000 – 2001 y el 36.2% en el periodo 2008-2009, ocupando el primero y segundo lugar de los periodos, respectivamente. Por su parte, el cristal ocupa el 31.8% en el periodo 2000 – 2001, y el 38.5% en 2008 – 2009, ubicándose en el segundo y primer lugar en los periodos señalados. El alcohol es la droga que ocupa el tercer lugar, seguida de la marihuana y, con un repunte, los alucinógenos en los años 2004 a 2007.

De tal forma, se puede considerar que la adicción a las drogas entre mujeres y hombres ha significado un deterioro en las relaciones de convivencia y de estabilidad familiar, así como un mecanismo detonante de inseguridad ciudadana y de violencia en los ámbitos públicos y privados.

Asimismo, en los años 2005, 2010 y 2013, en términos absolutos, Baja California ha ocupado los primeros cinco lugares respecto a la mortalidad por VIH de mujeres. En 2005 ocupaba el quinto lugar, en 2010 subió al segundo lugar y actualmente, se ubica en el cuarto lugar.

Si se analiza esta tendencia en términos relativos con respecto a las muertes de VIH nacionales contrastadas con las de Baja California, podemos reconocer que en los años 2007, 2010, 2011 y 2012 el porcentaje de muertes de mujeres por VIH en Baja California, correspondió al 7% o más del total nacional, disminuyendo en el 2013 un punto porcentual. Sin embargo, la tendencia en estos últimos quince años ha ido en aumento.

Específicamente, la tasa de mortalidad femenina más elevada por VIH ocurre en Tijuana, con una tasa cinco veces mayor que la de Mexicali, seguida por los municipios de Tecate, Ensenada y Mexicali. En Tijuana ocurren el 83.6% de las muertes femeninas por VIH en la entidad.

Al respecto, el grupo de trabajo considera que es necesario impulsar investigaciones que identifiquen prácticas de riesgo en la población y que se dirijan acciones específicas para limitar este problema, tomando en cuenta que, además, el VIH puede ser una causa de muerte materna y neonatal, y que el 83.6% de la población femenina que falleció en 2013 se encontraba ente los 20 y 49 años de edad. El grupo reflexiona sobre el hecho de que las infecciones por VIH están llevando a un número significativo de mujeres a la muerte en edad reproductiva. De tal forma, si el grupo etario femenino de alto riesgo de contagio es justamente el de mujeres en edad reproductiva, es factible que un número importante de portadoras puedan quedar embarazadas e incrementar la transmisión vertical al neonato. Por ello, es importante que la Secretaría de Salud estatal, en coordinación con otras dependencias, identifique a la población en situación de vulnerabilidad y realice estrategias encaminadas a prevenir este problema de salud.

A partir del análisis de la información anterior, el grupo de trabajo concluye que la población de Baja California enfrenta condiciones sociales y económicas adversas, enmarcadas en un contexto de

⁵² Cfr. Mejía Arango Silvia, “Bienestar social y salud en la zona metropolitana de Tijuana”, en *La realidad social y las violencias*, Op. Cit., pp. 255 – 292.

diversidad y migración complejo que coloca a las mujeres de esta entidad en una situación de mayor vulnerabilidad.

2. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres

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

De acuerdo con la información pública del Banavim⁵³, desde su creación en 2008, se han registrado 188 casos de violencia contra las mujeres en el estado de Baja California, esto es, el 0.21% del total nacional. Cabe señalar que se registraron un total de doce agresores. Asimismo, se puede observar que no se tiene ningún registro de órdenes de protección ni de servicios, que el tipo de violencia más frecuente es la violencia psicológica, seguida de la física, la económica y la sexual, respectivamente, siendo el ámbito familiar aquel en el que se desarrollan la mayoría de estos casos.

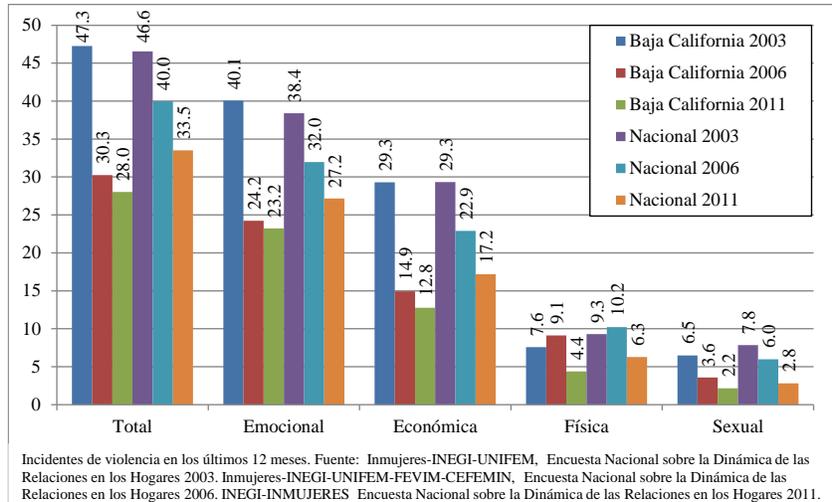
3. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

Las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, 2006 y 2011 (en adelante, ENDIREH) muestran una reducción entre 2003 y 2006 en la prevalencia de todos los tipos de violencia conyugal, con excepción de la violencia física, en el estado de Baja California. Es importante mencionar que en 2003 esta entidad registraba niveles ligeramente superiores al promedio nacional, esto es, el 47.3% en Baja California frente al 46.6% a nivel nacional. Esta situación se invierte para el año 2006, cuando disminuye el promedio del estado al 30.3% frente al 40% del promedio nacional, tendencia que se comporta de manera similar para el año 2011 (28% en la entidad frente al 33.5% nacional).

De acuerdo con esta fuente de información, el tipo de violencia más frecuente cometida contra las mujeres de 15 años y más, casadas o unidas, por parte de la pareja en el último año, fue la emocional con 40.1% en 2003, 24.2% en 2006 y 23.2% en 2011. Después le sigue la económica, que afectaba al 29.3% en 2003, a un 14.9% en 2006 y a poco menos de un 13% en 2011. En tercer lugar, se encuentra la violencia física, que aumentó de 7.6% en 2003 a 9.1% en 2006, para posteriormente disminuir a 4.4% en 2011, y finalmente la violencia sexual se redujo de 6.5% en 2003 a 3.6% en 2006 hasta llegar al 2.2% en 2011 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en el último año, en el estado de Baja California, 2003, 2006 y 2011

⁵³ Vid. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. Consultado el 20 de febrero de 2015. Disponible en: https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/banavim/informacion_publica/informacion_publica.aspx.

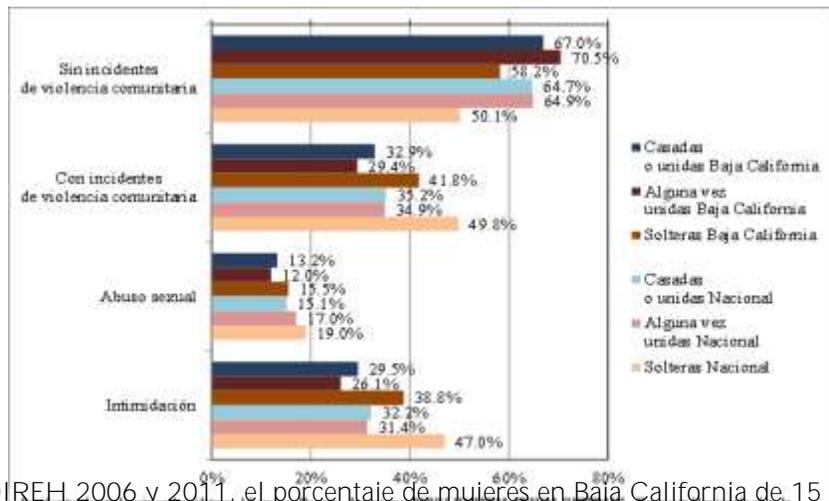


En 2006, casi el 33% de las mujeres casadas o unidas habían sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida. Por su parte, el 29.4% de las mujeres alguna vez unidas y el 41.8% de las mujeres solteras fueron víctimas de agresiones en este ámbito. Estas proporciones son inferiores a las registradas a nivel nacional (Gráfica 2).

Asimismo, se puede observar que, dentro del ámbito comunitario, en Baja California resulta más frecuente la intimidación que el abuso sexual, afectando particularmente a las mujeres solteras. Esta tendencia se replica en el ámbito nacional, pero con niveles más altos.

Llama la atención del grupo que existe un porcentaje importante de mujeres que han sufrido violencia en el ámbito comunitario, lo cual indica que las agresiones no se reducen al ámbito familiar, laboral u otros en los que existe algún tipo de relación del agresor con la víctima. Esta situación podría ser un indicativo de la permisividad social de la violencia contra las mujeres en la entidad.

Gráfica 2. Mujeres de 15 años y más agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida, por condición y tipo de violencia comunitaria, según estado conyugal, en el estado de Baja California, 2006

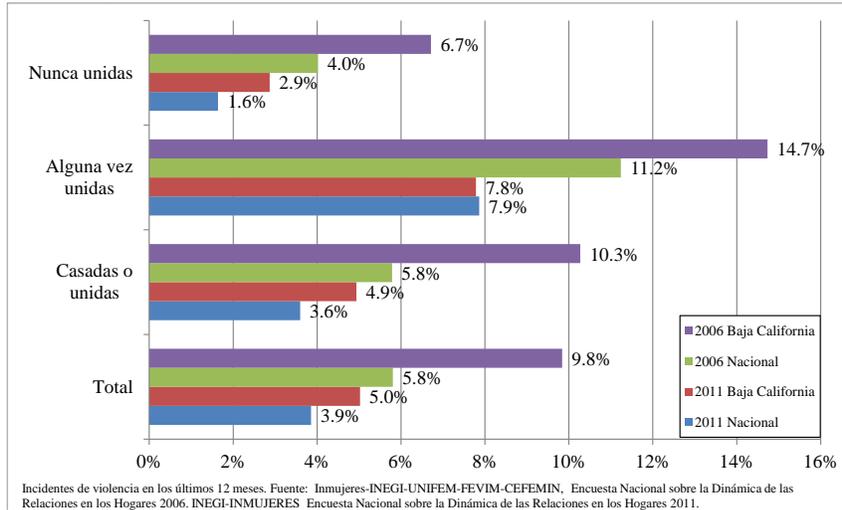


Según la ENDIREH 2006 y 2011, el porcentaje de mujeres en Baja California de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida, por algún familiar u otra persona, se redujo a casi la mitad: de 9.8% a 5% (Gráfica 3). Si bien esta tendencia es similar a la observada en el ámbito

nacional, en el cual se reduce de 5.8% a 3.9%, este tipo de violencia es más frecuente en esta entidad y la reducción más acentuada.

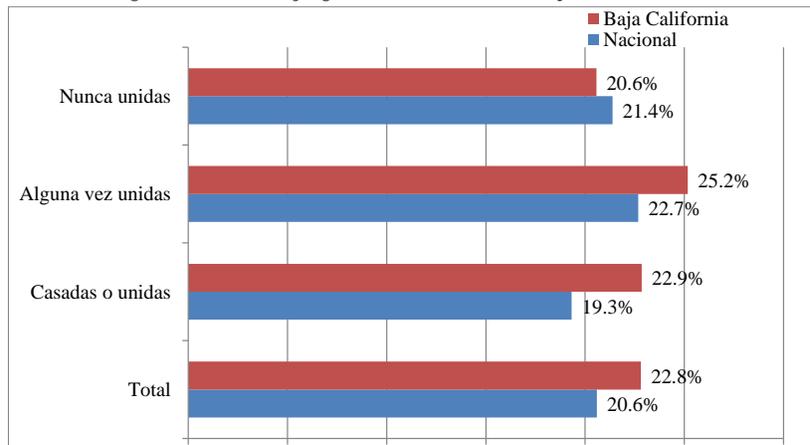
Al respecto, el grupo observa que quienes más han sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas en un 14.7 % en 2006 y un 7.8% en 2011, lo que podría explicarse por su mayor edad.

Gráfica 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que han sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona, por estado conyugal, en el estado de Baja California, 2006 y 2011



Por lo que toca a la discriminación laboral en esta entidad, el 22.8% de las mujeres ocupadas de 15 años y más, declararon en el 2011 haber sufrido discriminación laboral en los últimos doce meses, contra 20.6% en el ámbito nacional. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres alguna vez unidas, respecto de las cuales la prevalencia de la discriminación laboral es de 25.2% en Baja California, en comparación con 22.7% a nivel nacional. En cambio, la prevalencia de este tipo de violencia en las mujeres nunca unidas es similar a nivel estatal y nacional con un 20.6% y un 21.4%, respectivamente (Gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años y más con discriminación laboral en los últimos doce meses según estado conyugal, en el estado de Baja California, 2011



Ahora bien, en relación con la violencia familiar, en 2006 el 14.1% de las mujeres en el estado de Baja California habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje inferior al promedio nacional, especialmente en el caso de las mujeres alguna vez unidas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, en el estado de Baja California, 2006

	Nacional	Baja California
Total	15.9%	14.1%
Casadas o unidas	15.4%	13.7%
Alguna vez unidas	19.2%	12.3%
Solteras	15.9%	15.8%

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

4. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS)

Debido a que la ENDIREH no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud tiene disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del SINAIS de la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud⁵⁴.

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas por la NOM-046-SSA2-2005. *Violencia Familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, NOM-046), la cual tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de casos de violencia al MP⁵⁵.

Es importante señalar que en un monitoreo de servicios de atención a la violencia familiar en el sector salud, realizado por CIESAS-Sureste-INMUJERES⁵⁶, uno de los hallazgos fue que el desconocimiento de la atención de los casos de violencia familiar y sexual permea a los diferentes niveles de los servicios de salud. Existe un subregistro de los casos, ya sea por considerarlos “problemáticos”, porque comúnmente el personal de salud supone que no pertenecen al campo médico sino al ámbito judicial, o porque se registran con otro diagnóstico. Dos años más tarde, en el 2012, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Salud Pública (INMUJERES-INSP) realizaron un segundo monitoreo⁵⁷ que muestra que en sólo el 50% de los casos se otorga atención de lesiones leves si se presenta maltrato físico y que sólo el 15% llena los datos de identificación y resumen clínico del

⁵⁴ Vid. Sistema Nacional de Información en Salud. Disponible en: <http://sinais.salud.gob.mx>.

⁵⁵ Cfr. Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

⁵⁶ Vid. http://monitoreoensalud.org.mx/images/Programa_Preencion_y_atencion.pdf. Consultado el 31 de marzo 2015.

⁵⁷ Vid. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101228.pdf Consultado el 31 de marzo 2015.

formato o da aviso al MP. La información anterior resulta útil para redimensionar las cifras del Subsistema consultado.

A partir del análisis de la información del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* de la Secretaría de Salud, el grupo de trabajo pudo observar que de 2010 a 2013⁵⁸ la Secretaría de Salud⁵⁹ registró un total de 699,368 atenciones a mujeres por lesiones y violencia. De éstas, 5,579 se brindaron en el estado de Baja California, es decir, el 0.8% del total nacional. Es importante recalcar que, a lo largo del análisis, se refiere al número de atenciones, puesto que una misma persona puede haber sido atendida en más de una ocasión.

De este modo, la participación del estado de Baja California en el total nacional es de 0.1% de las atenciones en 2010, 0.8% en 2011, 0.9% en 2012 y 1.2% en 2013 (Cuadro 2). Esta cifra es inferior al porcentaje que representa la población femenina en la entidad respecto del total nacional, que es de 2.8% en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes del Conapo⁶⁰.

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

	Año de la atención					TOTAL
	2009	2010	2011	2012	2013	
Total Nacional	1,638	135,461	158,606	182,720	220,943	699,368
Baja California	3	111	1,211	1,673	2,581	5,579

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

En cuanto a las atenciones brindadas a las mujeres por lesiones y violencia, en el periodo 2009-2013, según el municipio en el cual se atendieron, en términos absolutos, el grupo de trabajo observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Mexicali con 2,398 las cuales representan 43% del total estatal⁶¹. En segundo lugar, se encuentra Ensenada con 1,197 atenciones (21.5%), seguido por el municipio de Tijuana con 1,125 (20.2%), Tecate con 456 (8.2%), y Playas de Rosarito con 349 (7.1%).

En cambio, si consideramos esta misma información en términos relativos, es decir, por atenciones brindadas por lesiones y violencia, en 2013 por la Secretaría de Salud, por cada 10,000 mujeres que no cuentan con seguridad social, se obtiene un panorama muy diferente. De este modo, los municipios con la tasa más alta de este tipo de atenciones son: Playas de Rosarito con 148.2, Tecate con 72.7, Mexicali con 59.5, Ensenada con 51.3 y Tijuana con 1.1. Tecate particularmente presentó las tasas más elevadas en el periodo 2009-2013 y Playas de Rosarito incrementó su tasa 70 veces del 2012 al 2013.

Al respecto, el grupo nota con preocupación el hecho de que en los municipios de Mexicali y Ensenada se concentra el 64.43% de la totalidad de las atenciones a mujeres por lesiones brindadas en el estado.

⁵⁸ De aquí en adelante, por economía del lenguaje, no se especifica que incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

⁵⁹ Se habla de forma genérica de la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los servicios estatales de salud (SESA).

⁶⁰ Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/proyecciones>.

⁶¹ Cabe señalar que en este municipio reside 19.9% de la población femenina sin seguridad social del estado, que es a la que atiende la Secretaría de Salud.

Mientras que en los municipios de Playas de Rosarito y Tecate se presentan las tasas más elevadas de atenciones brindadas en 2013.

El grupo considera que existe una necesidad de dirigir esfuerzos adicionales y focalizados a las necesidades específicas de estos municipios, encaminados a la prevención de violencia contra las mujeres en dichos lugares.

El SINAIS⁶² clasifica las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones según la intencionalidad de la violencia, determinada por el médico tratante. Esta información permitiría distinguir, en principio, a las víctimas de lesiones accidentales de las víctimas de lesiones intencionales, que podrían ser *auto-inflingidas*, o resultantes de *violencia familiar*, *violencia no familiar*, *trata de personas* o por *causas desconocidas*.

En este sentido, el mayor porcentaje de las atenciones a mujeres en el estado de Baja California fueron clasificadas como *accidentales*, esto es, el 48.4%. Es decir, 2,703 atenciones fueron clasificadas bajo este rubro, frente al 77.9% del total nacional. Por su parte, la proporción de casos correspondientes a *violencia familiar* registrados en esta entidad representa el 45.7% (2,550 casos). Dicha proporción es 2.7 veces mayor a la nacional que corresponde a un 16.7%. La *violencia no familiar* también es ligeramente superior en Baja California (3.9%) con respecto al ámbito nacional (3.1%). Finalmente, la violencia auto infligida tiene una frecuencia parecida a la del conjunto del país (0.8% y 0.9%) (Cuadro 3).

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

	INTENCIONALIDAD DEL EVENTO													
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SE IGNORA		TRATA DE PERSONAS		TOTAL	
	R	%	R	%	R	%	R	%	R	%	R	%	R	%
Total nacional	545,084	77.9	116,865	16.7	21,684	3.1	6,319	0.9	9,408	1.3	8	0.0	699,368	100.0
Baja California	2,703	48.4	2,550	45.7	217	3.9	45	0.8	64	1.1	0	0.0	5,579	100.0
Ensenada	724	60.5	379	31.7	53	4.4	13	1.1	28	2.3	0	0.0	1,197	100.0
Mexicali	1,079	45.0	1,165	48.6	125	5.2	23	1.0	6	0.3	0	0.0	2,398	100.0
Tecate	403	88.4	20	4.4	21	4.6	4	0.9	8	1.8	0	0.0	456	100.0
Tijuana	176	15.6	934	83.0	11	1.0	0	0.0	4	0.4	0	0.0	1,125	100.0
Playas de Rosarito	314	79.7	50	12.7	7	1.8	5	1.3	18	4.6	0	0.0	394	100.0
MNE	7	77.8	2	22.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	100.0

R – recuento
% – porcentaje de la fila
MNE – municipio no especificado

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

En función al número de atenciones brindadas por municipio, el grupo observa que en Tijuana se presenta el menor porcentaje de atenciones debidas a accidentes con un 15.6% contra 48.4% en el estado, y el 77.9% en el país. En cambio, poco más de cuatro de cada cinco casos se deben a violencia familiar (83%) y sólo 1% resulta de violencia no familiar. Por su parte, el municipio de Mexicali presenta casi la mitad de atenciones por violencia familiar (48.6%), porcentaje por encima de

⁶² Las cifras disponibles sólo se encuentran actualizadas hasta 2013.

Ensenada (31.7%) o de Playas de Rosarito (12.7%). En contraste, en Tecate el 88.4% de las atenciones son por lesiones accidentales y tan sólo 4.4% por violencia familiar.

El grupo de trabajo hace notar que la violencia familiar en el estado, según la intencionalidad de las agresiones, representa en su conjunto un porcentaje significativamente alto, especialmente en los municipios de Tijuana y Mexicali, los cuales presentan prevalencias de violencia particularmente altas en este ámbito. Al respecto, se insta al gobierno del estado a dirigir esfuerzos adicionales para prevenir y erradicar la violencia familiar en dichas localidades.

Ahora bien, es importante señalar que, para los casos de *violencia familiar* y de *violencia no familiar*, se registra también el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica, y económica/patrimonial). No obstante, se debe tomar en cuenta que en cada atención se puede detectar más de un tipo de violencia. De esta manera, de las 2,550 atenciones brindadas en Baja California a mujeres por *violencia familiar*, se detectaron 3,234 registros por tipos de violencia, es decir, un promedio de 1.3 violencias por atención. En relación con las atenciones clasificadas como *violencia no familiar*, se detectaron y registraron 227 registros por tipos de violencia en 217 atenciones, es decir, 1.05 tipos de violencia en cada mujer atendida. Por su parte, las cifras correspondientes al total nacional son de 1.24 tipos de violencia por cada atención debida a *violencia familiar* y 1.01 en los casos de *violencia no familiar* respectivamente (Cuadro 4).

El grupo de trabajo reconoce el hecho de que, en apariencia, el personal de salud registra varios tipos de violencia por atención. Esto podría ser un indicativo de la capacidad del personal de identificar los distintos tipos de violencia. En este sentido, el grupo insta al sector salud a seguir capacitando a su personal para reforzar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la NOM-046.

Respecto de los casos de *violencia familiar* atendidos de 2009 a 2013, el tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la psicológica con un porcentaje del 71.96% del total de atenciones, seguida por la violencia física que representa el 36.16% y la violencia sexual con 11.4%. En menor medida se registraron los casos de violencia económica/patrimonial (8.54%), así como de abandono y/o negligencia (1.09%).

Por lo que hace a los casos de *violencia no familiar*, la violencia física es la más frecuente con un 89.40%, seguida por la sexual con el 7.83%, la psicológica con el 5.99%, la económica/patrimonial con el 0.92% y, por último, el abandono y/o negligencia con el 0.46%.

Asimismo, el grupo observa que del total de atenciones de *violencia familiar* la prevalencia de la violencia psicológica es mayor en el estado de Baja California que en el promedio nacional (71.96% y 68.81%, respectivamente). Esta situación se repite en el caso de violencia sexual en donde el estado representa un 11.4% de este tipo de atenciones frente a un 9.33% a nivel nacional. Por su parte, únicamente en cuanto a la *violencia no familiar*, la violencia física es mayor en Baja California con un 89.40%, en relación con el promedio nacional que es de 74.61%.

El grupo de trabajo observa que entre los años 2011 y 2012 se incrementaron las atenciones correspondientes a violencia familiar, en particular de tipo psicológico. Por lo que se refiere al ámbito de violencia no familiar, es relevante que el porcentaje de violencia sexual registrado en el estado es superior al nacional. Estas cifras deben ser tomadas en cuenta por el gobierno del estado en el diseño y elaboración de las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 4. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, en el estado de Baja California, 2010-2013

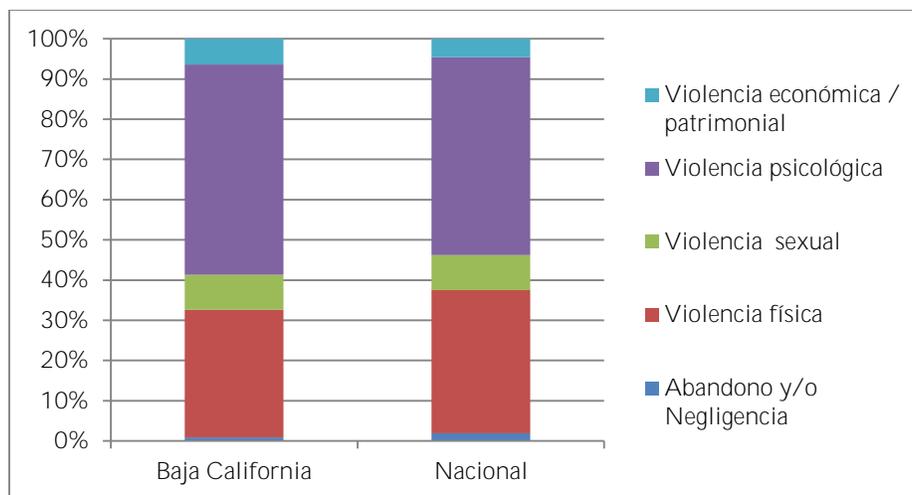
Intencionalidad del Evento	Baja California						Total nacional					
	Año de la atención					TOTAL	Año de la atención					TOTAL
	2009	2010	2011	2012	2013		2009	2010	2011	2012	2013	
VIOLENCIA FAMILIAR	1	25	279	1,152	1,093	2,550	80	16,321	22,789	33,227	44,448	116,865
Total de tipos de violencia	1	26	323	1,708	1,176	3,234	82	20,602	29,296	42,802	52,481	145,263
Abandono y/o Negligencia	0	0	4	12	12	28	0	458	789	869	951	3,067
Violencia física	0	12	113	386	393	904	39	7,103	9,125	11,346	15,800	43,413
Violencia sexual	0	2	10	188	85	285	2	1,706	2,097	3,289	3,819	10,913
Violencia psicológica	1	11	189	1,022	576	1,799	37	10,210	15,866	25,153	29,154	80,420
Violencia económica / patrimonial	0	1	7	100	110	218	4	1,125	1,419	2,145	2,757	7,450
VIOLENCIA NO FAMILIAR	0	12	71	52	82	217	50	3,710	4,785	5,457	7,682	21,684
Total de tipos de violencia	0	12	71	56	88	227	52	3,867	5,091	5,782	7,195	21,987
Abandono y/o Negligencia	0	1	0	0	0	1	0	19	23	14	71	127
Violencia física	0	10	65	47	72	194	39	3,083	3,821	4,120	5,116	16,179
Violencia sexual	0	0	5	8	4	17	11	443	798	1,082	1,254	3,588
Violencia psicológica	0	0	1	1	11	13	2	304	418	536	713	1,973
Violencia económica / patrimonial	0	1	0	0	1	2	0	18	31	30	41	120

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

El grupo hace notar que existe un incremento constante en el estado de Baja California de atenciones de *violencia familiar* en el periodo comprendido de 2009 a 2012 y una pequeña disminución para el año 2013. De manera particular, las atenciones por violencia física en el ámbito familiar tuvieron un crecimiento constante.

La Gráfica 5 muestra las diferencias en la distribución por tipo de violencia entre el total nacional y el estado de Baja California. En este último, son más frecuentes la violencia psicológica, económica/patrimonial, y abandono/negligencia; en cambio, hay relativamente menos casos de violencia física.

Gráfica 5. Distribución porcentual en el estado de Baja California de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013



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

Por lo que toca al servicio que otorgó la atención en el estado de Baja California, en la consulta externa en los casos de *violencia familiar*, es más frecuente la atención de violencia psicológica (57.8%),

tendencia similar a nivel nacional (62.2%), mientras que en los casos de *violencia no familiar* es más frecuente la atención de violencia física, tanto en el estado como a nivel nacional.

Asimismo, encontramos un panorama similar en los servicios de hospitalización cuando se trata de *violencia familiar*. De este modo, dos terceras partes de las atenciones son por violencia psicológica en el estado, mientras que las mismas representan el 50.6% en el conjunto del país. En cuanto a los servicios especializados en atención a la violencia, éstos tienen una situación similar en Baja California y a nivel nacional cuando se trata de *violencia familiar*. El Cuadro 5 muestra también que la violencia física es la más frecuente en los servicios de urgencias, tanto en el total nacional como en el estado.

En el ámbito de la *violencia no familiar*, también se registra con más frecuencia la violencia física cuando la atención es otorgada por servicios de urgencias y consulta externa. En cuanto a la violencia psicológica, ésta es mayor cuando se trata de servicios especializados (Cuadro 5).

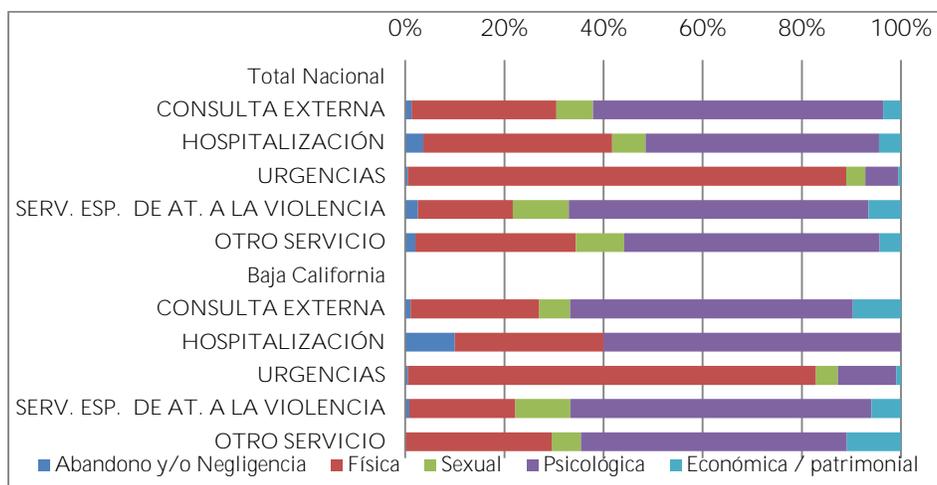
Cuadro 5. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, en el estado de Baja California, 2010-2013

	Intencionalidad del Evento									
	VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial
Total nacional	3067	43413	10913	80420	7450	127	16179	3588	1973	120
Consulta externa	534	10413	2612	24859	1536	20	2200	603	419	24
Hospitalización	260	2649	423	3783	360	39	480	128	85	6
Urgencias	146	13804	487	1765	136	16	12779	668	230	38
Servicio especializado de atención a la violencia	2002	14498	6842	46666	5132	40	605	2088	1145	49
Otro servicio	125	2049	549	3347	286	12	115	101	94	3
Baja California	28	904	285	1799	218	1	194	17	13	2
Consulta externa	8	186	42	421	72	0	6	4	1	0
Hospitalización	1	2	0	6	0	0	1	0	0	0
Urgencias	3	234	16	55	4	0	179	6	4	1
Servicio especializado de atención a la violencia	16	418	214	1199	118	1	7	7	8	1
Otro servicio	0	64	13	118	24	0	1	0	0	0

Fuente: DGLIS-SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Ahora bien, si se analizan los tipos de violencia en el conjunto de atenciones brindadas en los casos clasificados, tanto por violencia familiar como no familiar, los servicios de urgencia en el estado de Baja California atienden con mayor frecuencia casos de violencia física, al igual que a nivel nacional. Por su parte, los hospitales atienden principalmente violencia psicológica, lo mismo que sucede en los servicios especializados de atención a la violencia y en la consulta externa (Gráfica 6).

Gráfica 6. Distribución porcentual en el estado de Baja California de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud por tipo de violencia, según servicio que otorgó la atención, 2010-2013



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

Otro aspecto importante analizado por el grupo de trabajo, es la repetición de los eventos. En Baja California esta repetición se da en un 94.1% de los casos de violencia económica/patrimonial, en un 93.6% de los de violencia psicológica, en un 90.7% de los de violencia sexual, en un 82.8% de los de abandono y/o negligencia y en un 69.1% de los de violencia física (Cuadro 6).

Estas cifras son mayores que las reportadas en el ámbito nacional, con un 86.6% respecto de la repetición de eventos en los casos de violencia económica/patrimonial, un 80% de los casos de violencia psicológica, un 73.1% de los casos en los que se detectó abandono y/o negligencia, un 61.1% de los casos de violencia sexual, y un 51.3% de los casos de violencia física.

Preocupan los altos porcentajes de repetición de eventos registrados en la entidad, que reflejan tasas de reincidencia con respecto a todos los tipos de violencia. En este sentido, el grupo considera que esto resulta un indicativo de la situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres en Baja California y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención, sanción y reparación. Lo anterior adquiere particular relevancia si se toma en cuenta que el Estado debe adoptar, con la debida diligencia, las medidas para impedir la violación de los derechos humanos de las mujeres⁶³, entre las cuales necesariamente debe encontrarse la efectiva notificación al MP de todos los casos de violencia, así como la canalización a los servicios especializados de violencia en los servicios estatales de salud.

Cuadro 6. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, en el estado de Baja California, 2010-2013

Servicio que otorgó la atención	Baja California					TOTAL	Total nacional					TOTAL
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial		Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial	
Total	82.8%	69.1%	90.7%	93.6%	94.1%	41.7%	73.1%	51.3%	61.1%	80.5%	86.6%	13.0%
Consulta externa	75.0%	87.0%	89.1%	95.3%	97.2%	73.0%	70.2%	60.7%	67.6%	78.0%	84.0%	16.3%
Hospitalización	100.0%	66.7%	-	100.0%	-	45.0%	52.8%	67.1%	61.7%	82.0%	85.5%	24.8%
Urgencias	66.7%	33.2%	54.5%	61.0%	100.0%	5.6%	41.4%	25.5%	25.5%	60.4%	61.5%	1.9%
Servicio especializado de atención a la violencia	88.2%	92.0%	94.6%	94.5%	90.8%	90.3%	81.2%	81.4%	62.6%	82.3%	88.2%	77.5%
Otro servicio	-	95.4%	92.3%	94.1%	100.0%	75.3%	44.5%	79.9%	69.7%	84.3%	82.7%	50.8%

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

⁶³ Cfr. ONU. Comité CEDAW, *Recomendación General 19: La violencia contra la mujer*, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HR/GEN/1/REV.1 (1994), párr. 9.

5. Aviso al Ministerio Público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud

Un componente fundamental para poder ofrecer una atención integral a las mujeres en situación de violencia por la Secretaría de Salud, es la obligación de dar aviso al MP. Esto posibilita a las mujeres el acceso a una serie de servicios, como la consultoría legal o incluso la referencia a un refugio, con independencia de que la mujer decida levantar o no una denuncia.

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

Al respecto, de la información disponible en la *Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres en 2013 por la Secretaría de Salud (Cuadro 7). Se observa que solamente se dio aviso al MP en un 41.2% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional, mientras que en Baja California se dio aviso en un 55.7%. En relación con los casos de violencia no familiar, los porcentajes a nivel nacional y para el estado de Baja California son de 52.9% y 41.5%, respectivamente (Gráficos 7 y 8).

El grupo de trabajo observa que si bien en el estado de Baja California se da aviso al MP en un porcentaje más significativo que el relativo a nivel nacional, no se llega a dar aviso en más de una tercera parte de los casos, a pesar de los niveles de repetición de eventos mencionados anteriormente.

Cuadro 7. Porcentaje de atenciones a mujeres en el estado de Baja California y a nivel nacional, por lesiones en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2013

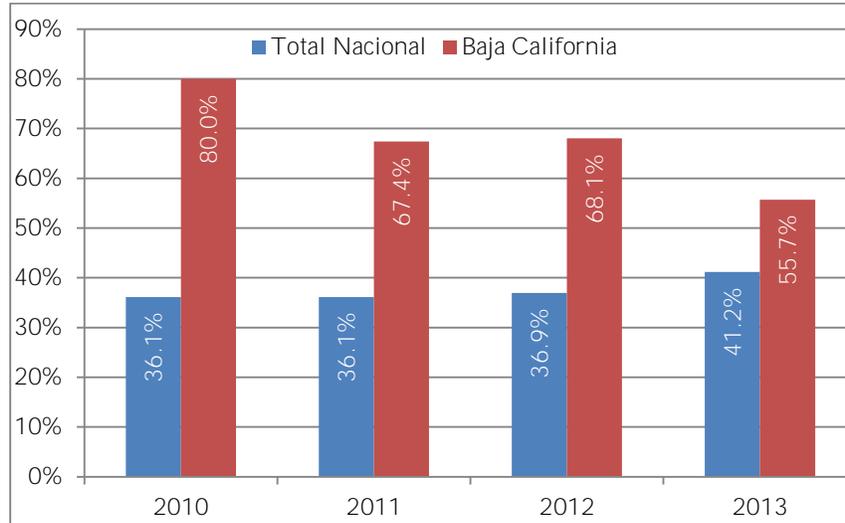
Intencionalidad del Evento	Año de la atención				Total
	2010	2011	2012	2013	
TOTAL BAJA CALIFORNIA	51.4%	29.6%	52.4%	31.4%	37.7%
Accidental	37.0%	16.0%	14.4%	11.9%	14.3%
Violencia familiar	80.0%	67.4%	68.1%	55.7%	62.8%
Violencia no familiar	75.0%	47.9%	46.2%	41.5%	46.5%
Auto infligido	-	21.1%	0.0%	21.1%	17.8%
Se ignora	100.0%	0.0%	30.0%	9.8%	12.5%
Trata de personas	-	-	-	-	-
TOTAL NACIONAL	13.2%	12.7%	13.2%	16.8%	14.2%
Accidental	8.3%	6.8%	5.9%	6.6%	6.8%
Violencia familiar	36.1%	36.1%	36.9%	41.2%	38.3%
Violencia no familiar	50.8%	51.7%	50.2%	52.9%	51.6%
Auto infligido	34.5%	33.9%	34.2%	36.2%	34.8%
Se ignora	20.9%	17.5%	15.5%	72.6%	46.0%
Trata de personas	-	-	-	25.0%	25.0%

Fuente: DGI- SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

La Gráfica 7 muestra como los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar ubican favorablemente a Baja California respecto al total nacional en todo el periodo, aunque esta brecha se

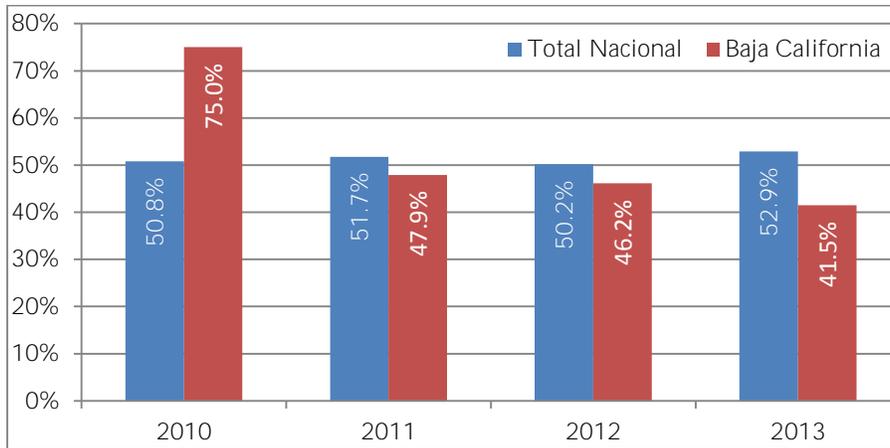
va cerrando con el paso de los años. Por su parte, los niveles de aviso al MP en los casos de violencia no familiar son considerablemente mayores en el ámbito estatal en el año 2010. Sin embargo, esta proporción se ve reducida para el resto de los años (Gráfica 8).

Gráfica 7. Porcentaje de aviso al Ministerio Público en lesiones a mujeres por violencia familiar, en el estado de Baja California, 2009-2013



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

Gráfica 8. Porcentaje de aviso al MP en lesiones a mujeres por violencia no familiar, en el estado de Baja California, 2009-2013



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

En cuanto a la repetición de los eventos, en el estado de Baja California, el aviso al MP en los casos de mujeres víctimas de violencia sexual es 1.1 veces más frecuente cuando se trata de un evento único que cuando se trata de eventos repetidos. En cambio, el aviso al MP es 3.5 veces más frecuente en los casos repetidos de abandono y/o negligencia que en los casos únicos. Asimismo, cuando se trata de violencia física, el aviso al MP es 1.3 veces más frecuente en los casos repetidos (Cuadro 8).

Cuadro 8. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, en el estado de Baja California, 2009-2013

	REPETICION DEL EVENTO														
	No					Si					TOTAL				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica patrimonial
Baja California	20.0%	48.7%	78.6%	62.1%	84.6%	70.8%	63.4%	70.8%	64.4%	64.7%	62.1%	58.8%	71.5%	64.3%	65.9%
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%	-	-	-	-	0.0%	-
2010	0.0%	71.4%	-	100.0%	100.0%	-	75.0%	100.0%	77.8%	100.0%	0.0%	72.7%	100.0%	81.8%	100.0%
2011	-	48.6%	100.0%	59.2%	100.0%	100.0%	63.4%	81.8%	77.3%	100.0%	100.0%	54.5%	86.7%	72.6%	100.0%
2012	100.0%	49.3%	90.0%	76.0%	80.0%	90.9%	73.5%	69.4%	67.7%	87.8%	91.7%	69.3%	70.4%	67.9%	87.0%
2013	0.0%	46.2%	64.3%	55.0%	100.0%	33.3%	51.9%	72.0%	55.0%	43.6%	25.0%	50.1%	70.8%	55.0%	44.1%
Total nacional	32.9%	48.1%	61.3%	34.8%	33.7%	23.4%	43.8%	41.3%	32.8%	28.6%	26.0%	45.9%	49.1%	33.2%	29.3%
2009	-	47.4%	75.0%	21.4%	0.0%	-	71.4%	0.0%	40.0%	100.0%	-	53.8%	69.2%	33.3%	75.0%
2010	43.2%	48.7%	62.8%	28.8%	24.8%	31.2%	42.3%	40.8%	27.3%	22.5%	35.6%	45.7%	49.7%	27.6%	22.7%
2011	36.7%	47.1%	61.7%	31.1%	35.8%	22.2%	44.0%	43.7%	31.1%	33.1%	25.2%	45.7%	51.5%	31.1%	33.7%
2012	27.5%	46.1%	60.8%	31.0%	26.9%	19.6%	44.9%	39.3%	33.2%	26.7%	21.5%	45.5%	47.4%	32.8%	26.7%
2013	28.6%	50.1%	60.8%	41.4%	40.5%	24.8%	43.6%	42.1%	35.4%	30.5%	25.9%	46.4%	48.9%	36.6%	31.7%

Fuente: DGIS-SINAIS Subistema automatizado de lesiones y causas de violencia

El grupo considera indispensable que el personal de salud dé aviso al MP en todos los casos de violencia contra las mujeres, toda vez que se trata del cumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud. Asimismo, considera indispensable investigar las causas de los casos de incumplimiento, para dilucidar si este tipo de agresiones siguen siendo consideradas por los prestadores de servicios de salud como un asunto privado o normalizado, en vez de una violación de derechos de las mujeres y la muy probable comisión de un delito, o si hay una falta de capacitación de las servidoras y servidores públicos, o incluso si no se tiene confianza en el sistema de procuración e impartición de justicia por parte del personal de salud.

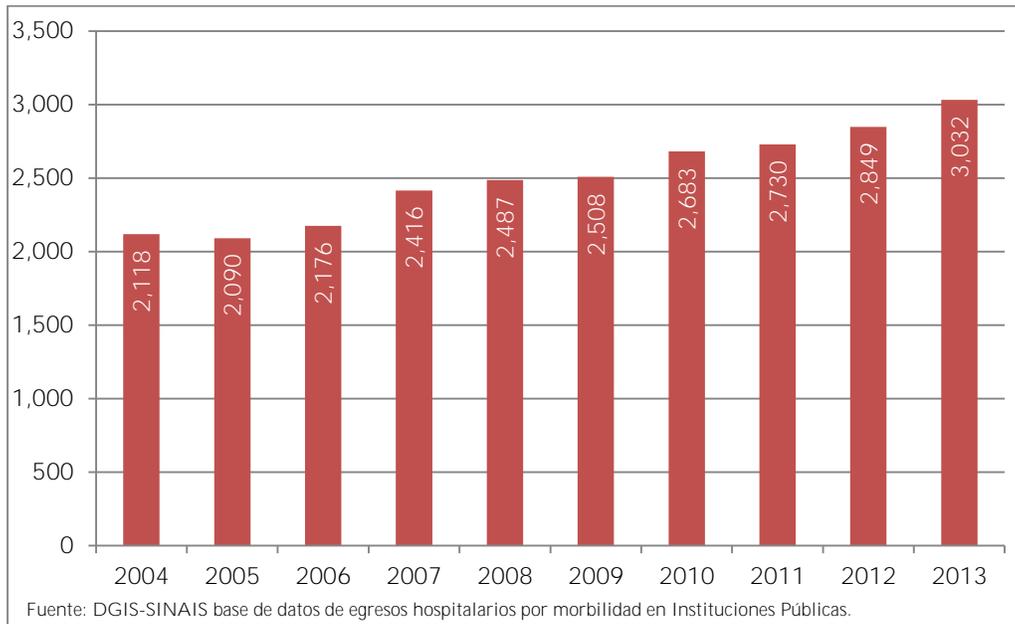
6. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud

Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas⁶⁴. A partir de esta base de datos, es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los que no dieron lugar a un ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

La Gráfica 9 muestra una tendencia creciente en los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia que en términos absolutos pasa de 2,118 casos en 2004 a 3,032 en 2013. Al respecto, el grupo de trabajo observa con preocupación el incremento constante en el número de mujeres atendidas por situaciones de violencia en el sector salud.

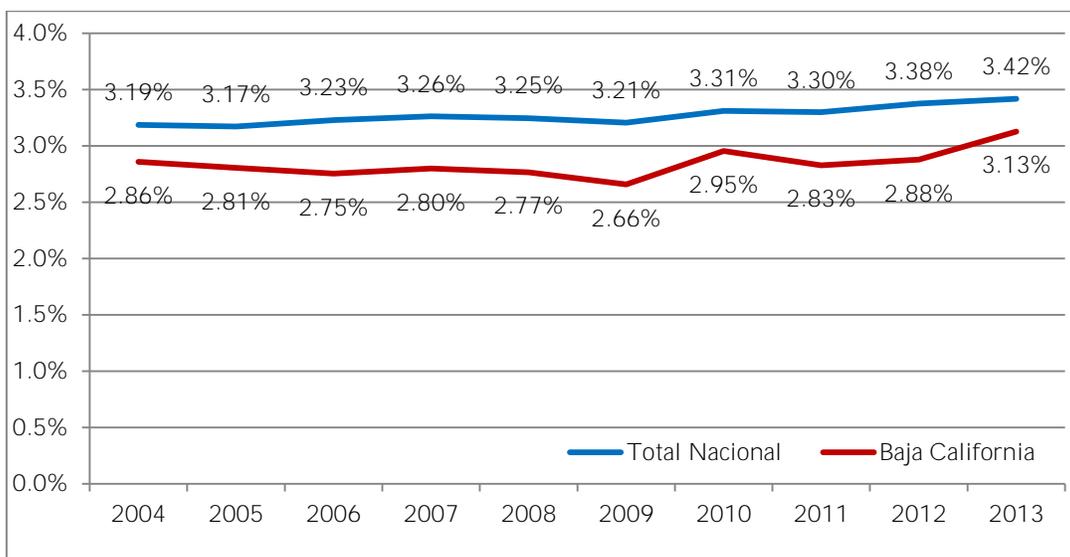
⁶⁴ La información está disponible en la dirección electrónica <http://www.sinais.salud.gob.mx>

Gráfica 9. Egresos hospitalarios en el estado de Baja California de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, en el estado de Baja California, 2004-2013



Asimismo, en términos relativos, el porcentaje que estos egresos representan del total también tiene una tendencia ascendente, especialmente desde 2009, cuando pasa de 2.86% en 2004 a 2.66% en 2009 y alcanza 2.88% en 2012 para subir a 3.13% en 2013. Es importante mencionar que se trata de una tendencia muy similar a la observada en el ámbito nacional, pero de una menor dimensión (Gráfica 10).

Gráfica 10. Proporción de egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, en el estado de Baja California (2004-2013)



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

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

El Cuadro 9 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio de 1985 hasta diciembre de 2013. Se trata de decesos de víctimas del sexo femenino por agresiones, en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos suficientes para suponer que se trataba de un homicidio. En la cuarta columna se presenta el porcentaje de la contribución de Baja California a las defunciones totales y en la quinta, el porcentaje que las mujeres representan en la población femenina a nivel nacional.

Cuadro 9. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio. Total nacional y estado de Baja California, en el estado de Baja California, 1985-2013

Año	Total nacional	Baja California	% del total de DFPH	% del total de población femenina
1985	1,479	9	0.6%	1.9%
1986	1,412	18	1.3%	1.9%
1987	1,264	18	1.4%	2.0%
1988	1,404	22	1.6%	2.0%
1989	1,241	18	1.5%	2.0%
1990	1,251	29	2.3%	1.9%
1991	1,280	20	1.6%	2.0%
1992	1,369	32	2.3%	2.0%
1993	1,347	28	2.1%	2.1%
1994	1,460	30	2.1%	2.1%
1995	1,500	29	1.9%	2.2%
1996	1,464	40	2.7%	2.2%
1997	1,333	27	2.0%	2.3%
1998	1,525	60	3.9%	2.3%
1999	1,396	52	3.7%	2.4%
2000	1,290	30	2.3%	2.4%
2001	1,296	44	3.4%	2.5%
2002	1,270	34	2.7%	2.5%
2003	1,319	49	3.7%	2.6%
2004	1,203	39	3.2%	2.6%
2005	1,287	38	3.0%	2.6%
2006	1,288	35	2.7%	2.7%
2007	1,083	27	2.5%	2.7%
2008	1,433	83	5.8%	2.7%
2009	1,920	153	8.0%	2.7%

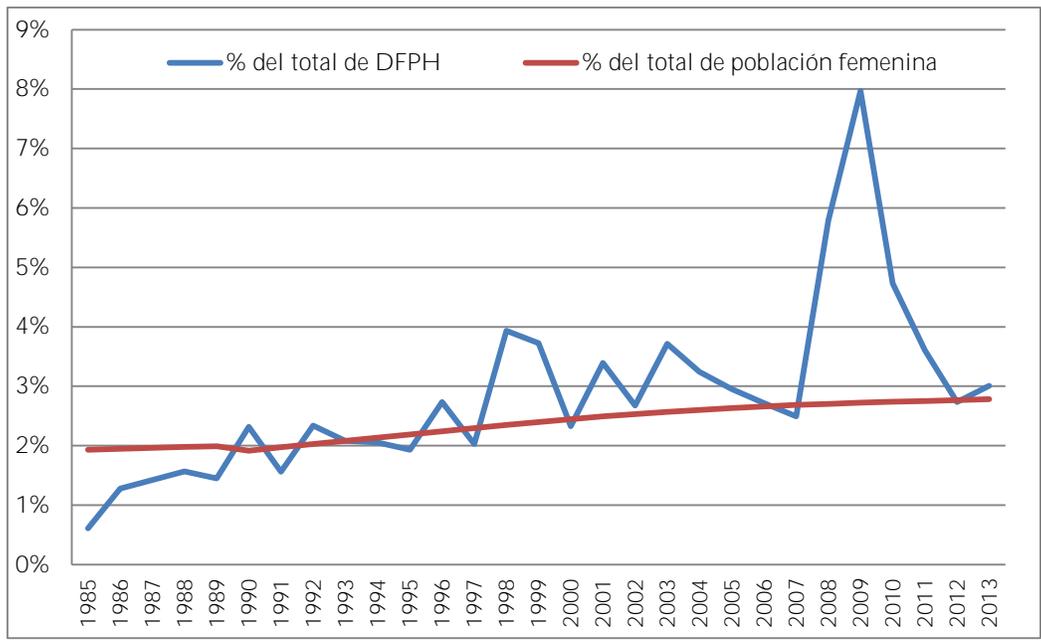
2010	2,430	115	4.7%	2.7%
2011	2,689	97	3.6%	2.8%
2012	2,742	75	2.7%	2.8%
2013	2,493	75	3.0%	2.8%

Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad y CONAPO, Estimaciones y Proyecciones de población

Como se puede observar, entre 1985 y 2013 se han registrado en todo el país 44,646 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las cuales 1,326 (3%) corresponden al estado de Baja California. En este periodo, la participación de la entidad en el total de muertes femeninas por agresiones tuvo un importante incremento, el cual tuvo un máximo histórico en 2009, como lo muestra la Gráfica 13. De este modo, si bien la participación relativa de Baja California en la población de mujeres es creciente, de acuerdo con las estimaciones y proyecciones de Conapo, la participación del estado en el total nacional de homicidios de mujeres era en promedio de 2.4% entre 1985 y 2007, lo que representaba 1.030 veces la participación estatal en la población femenina nacional.

En 2009, las defunciones de mujeres con presunción de homicidio de Baja California significaron el 8% del total nacional, esto es, cerca de tres veces la población relativa de mujeres en Baja California con respecto a la nacional, que para ese año fue de 2.7%. Para el 2011, la parte relativa a la entidad en las defunciones de mujeres con presunción de homicidio alcanzó el 3.6% del total nacional, de tal manera que correspondía a 1.31 veces la población femenina relativa. Para el año siguiente, la cifra se vuelve a reducir al 2.7%, un poco menos de lo que representa la población de mujeres en la entidad con respecto a la nacional. Finalmente, en 2013 se incrementa al 3%, porcentaje superior a la participación del estado en la población de mujeres a nivel nacional, que es de 2.8% (Gráfica 11).

Gráfica 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, en el estado de Baja California, 1985-2013

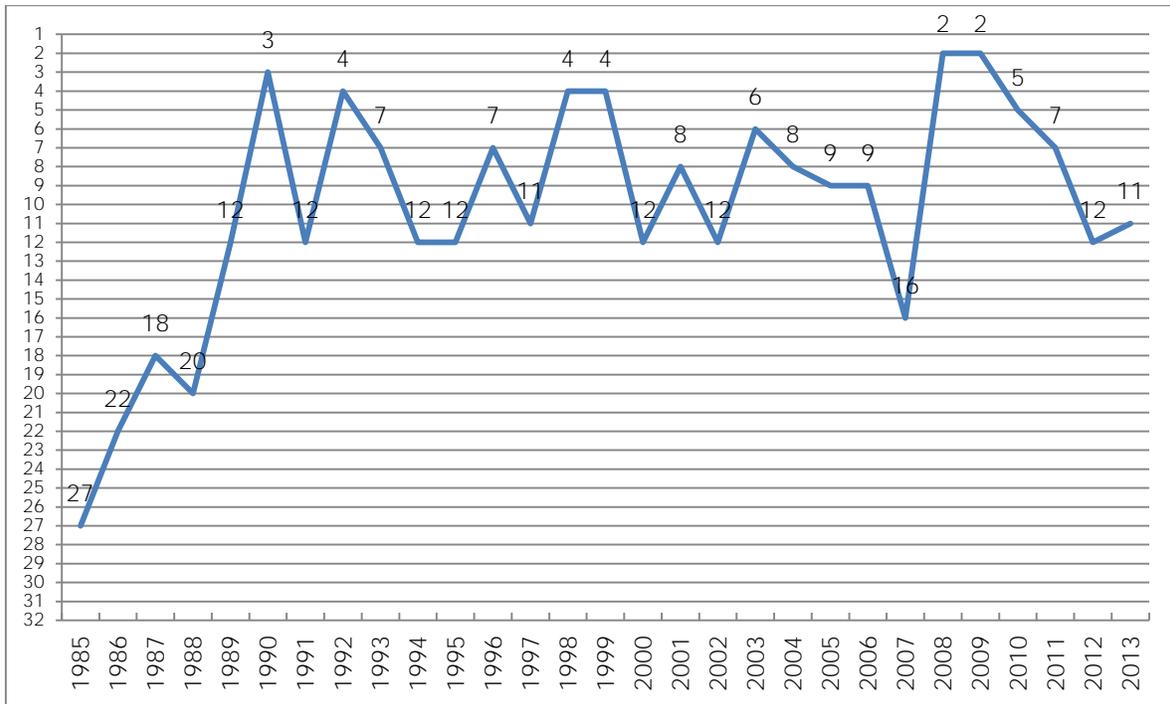


Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

El estado de Baja California se ha caracterizado por presentar tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio fluctuantes, lo que se explica en parte por el relativamente pequeño número

de casos. Lo anterior, genera también grandes variaciones en su posición relativa con otros estados. De esta forma, entre 1985 y 1990 pasó del lugar 27 al tercero; entre 1990 y 2004 se mantuvo alrededor del octavo lugar, aunque posteriormente descendió al lugar 16. Para 2008 y 2009 ocupó el segundo lugar, para llegar al puesto número 12 en el año 2012, y de ahí subir un puesto al año siguiente (Gráfica 12).

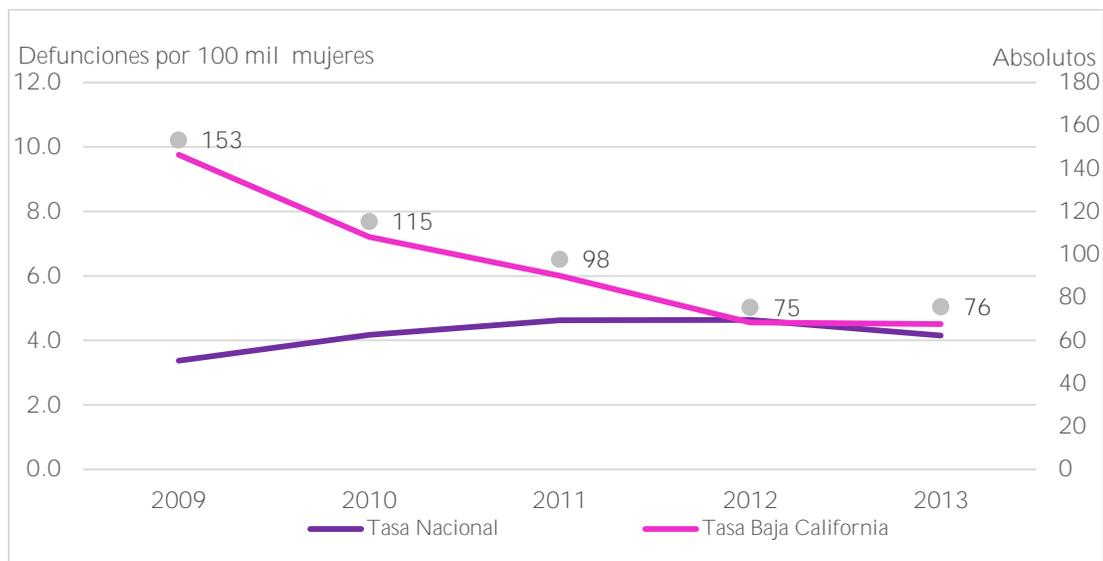
Gráfica 12. Orden ocupado por la entidad según la tasa (por 100,000 mujeres) de defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, en el estado de Baja California, 2007-2013



Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

En la Gráfica 13 se puede observar la tendencia de la tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidios en el periodo de 2009 a 2013 y su relación con el ámbito nacional. La más elevada fue en el 2009, con una tasa tres veces mayor a la nacional y un descenso significativo hasta el 2012, con un pequeño ascenso en 2013. El estado de Baja California ha tenido en todos los años, a excepción del 2012, una tasa superior a la media nacional y se reconoce un leve repunte en su tasa de defunciones en el 2013.

Gráfica 13. Evolución de las tasas y absolutos de defunciones de mujeres con presunción de homicidio, en el estado de Baja California, 2009-2013



Fuente: Elaboración a partir de SEED, SINAISS/SSA, cubos, México; CONAPO, Proyecciones de la población de México, 2010-2050.

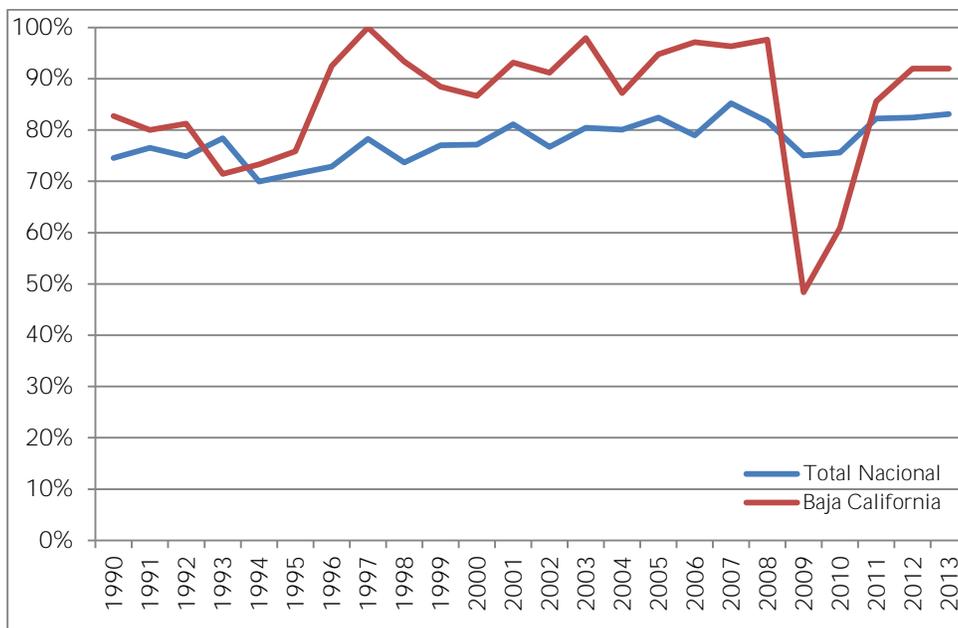
El grupo considera que con independencia de su reducción, las altas tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Baja California que, de manera general, son superiores a las presentadas a nivel nacional en los últimos años, son un fuerte indicativo de la situación de violencia que enfrentan las mujeres en la entidad.

Ahora bien, en cuanto a la edad media de las víctimas de este tipo de defunciones en Baja California, ésta es de 31.3 años contra 33.6 años a nivel nacional. Asimismo, es posible apreciar una tendencia ligeramente descendente en esta serie, aunque con un repunte en el último año disponible. Cabe señalar que al contrario del promedio nacional, en Baja California se presenta una tendencia ascendente en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio donde la víctima era menor de edad, la cual llegó a tan sólo 3% en 2000 para alcanzar 23% cuatro años después y 20% en 2012. Finalmente, en 2013 se tiene el mismo nivel que del total nacional, es decir, en un 12% de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio la víctima era menor de edad.

Por otra parte, en cuanto a las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que se llevó a cabo una autopsia, el grupo observa que entre 1994 y 2008, en Baja California fue mayor el porcentaje de este tipo de muertes en las que se practicó la necropsia con respecto al promedio nacional. Sin embargo, en 2009, coincidiendo con el momento en que las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en esta entidad tuvieron su punto más alto, la proporción de necropsias realizadas disminuyó drásticamente. Dos años después, esta práctica fue de nuevo superior al promedio nacional (Gráfica 14).

El grupo de trabajo insta a las autoridades del estado a redoblar los esfuerzos a fin de garantizar que en todos los casos se realicen las necropsias correspondientes, obligatorias en este tipo de defunciones.

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

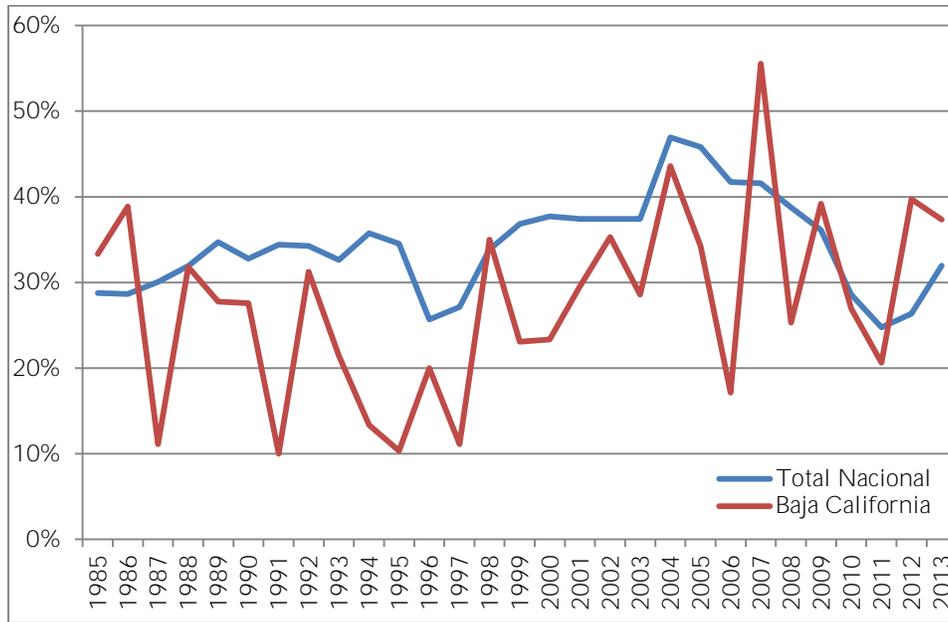


Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, se puede observar un símil entre Baja California y el promedio nacional. En este sentido, hay un ligero incremento en los casos que ocurren en el hogar entre 1997 y 2005, luego hay un descenso en 2011 hasta llegar al 21%. En 2009, el 39% de este tipo de muertes ocurrieron en el hogar, más que en los últimos siete años (35%), situación que parecería indicar que las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, durante ese año, se relacionaron en mayor medida con casos de violencia familiar (Gráfica 15).

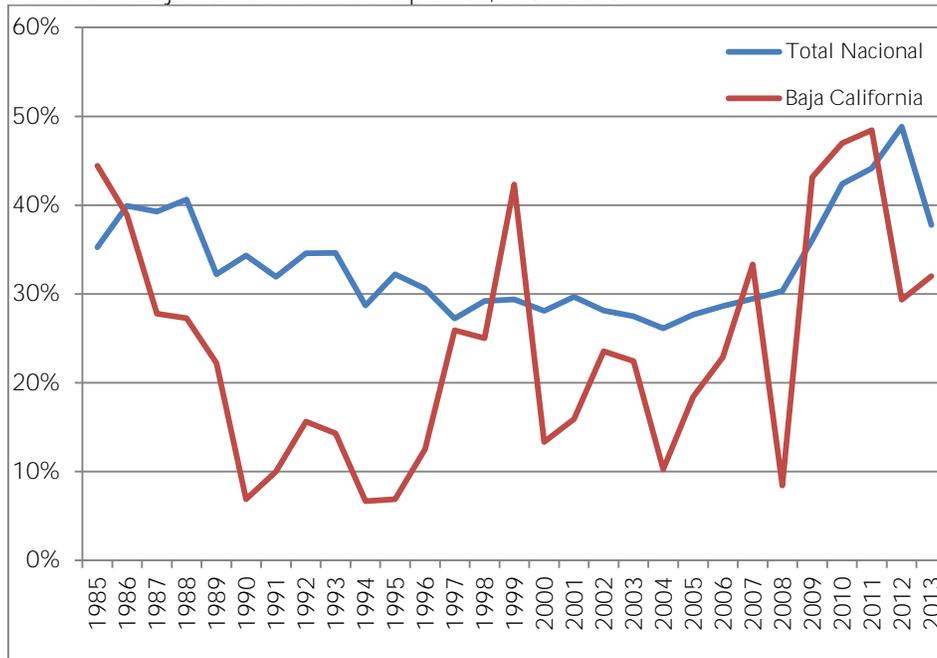
En cambio, en los últimos años se presenta una tendencia opuesta en el incremento de la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidios ocurridas en la vía pública (Gráfica 16). Puede decirse que el incremento reciente en las muertes de mujeres por agresiones tiene lugar fundamentalmente en el espacio público y podría relacionarse con casos de violencia comunitaria.

Gráfica 15. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el hogar, en el estado de Baja California, 1985-2013



Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

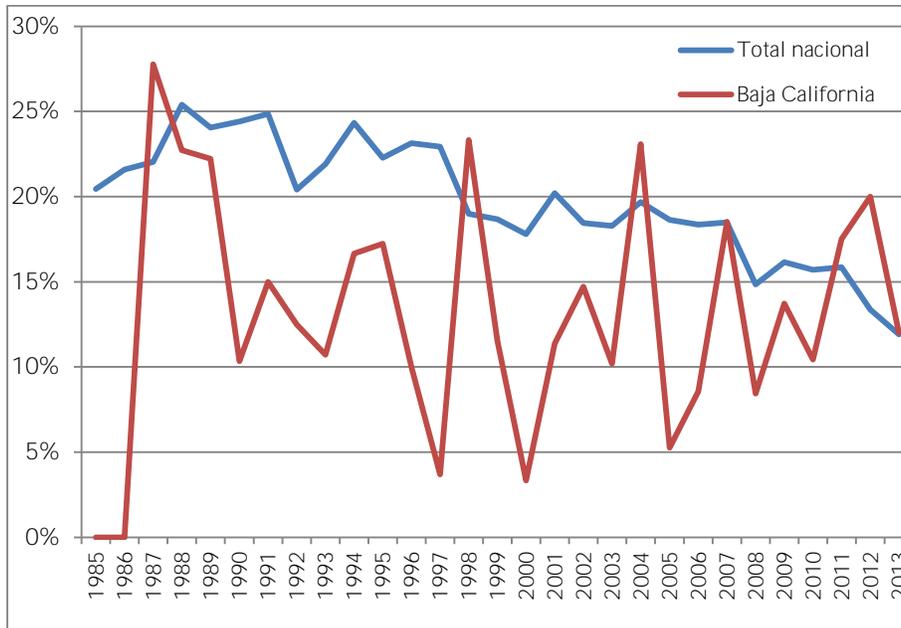
Gráfica 16. Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el estado de Baja California en la vía pública, 1985-2013



Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

Con respecto al lugar de residencia de las víctimas, éstas fueron agredidas, en la mayoría de los casos, en el mismo municipio en el que habitaban (nueve de cada diez en los últimos cinco años, como se muestra en la Gráfica 17).

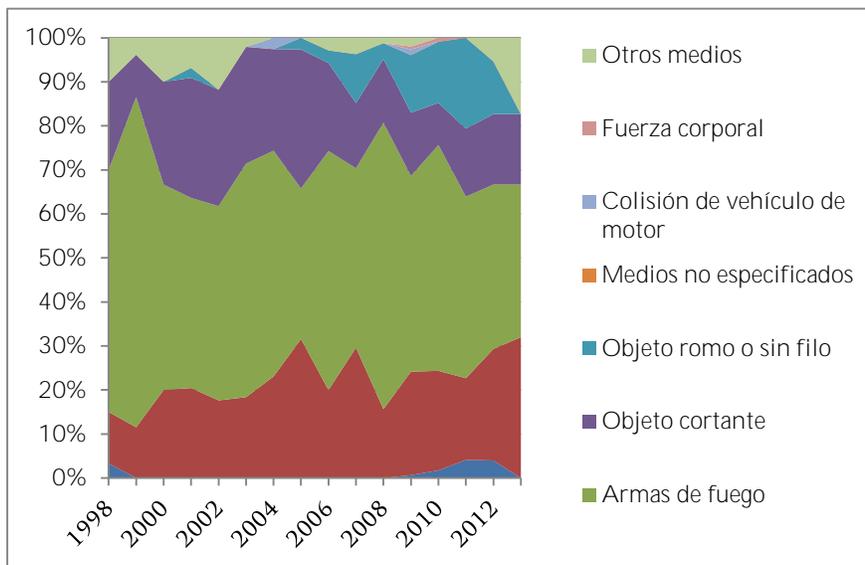
Gráfica 17. Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que la víctima residía en el mismo municipio, en el estado de Baja California, 1985-2013



Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

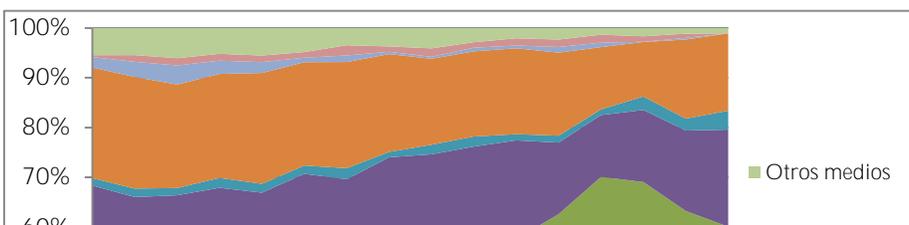
En cuanto a los medios utilizados para agredir a las víctimas, llama la atención del grupo de trabajo que en esta entidad la proporción en la que se recurrió a las armas de fuego es del 65% en 2008, cuando era del 37% en el total nacional. Asimismo, entre 1998 y 2013, casi la mitad de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio se debieron al uso de armas de fuego, en contraste con el 37% de los casos en todo el país. También es posible observar que, entre 2005 y 2013, el porcentaje de defunciones de mujeres en Baja California, debido al ahorcamiento y otras técnicas similares, representó un 22% frente al 16% en el conjunto del país (Gráficas 18 y 19).

Gráfica 18. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, en el estado de Baja California, 1998-2013



Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

Gráfica 19. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, a nivel nacional, 1998-2013

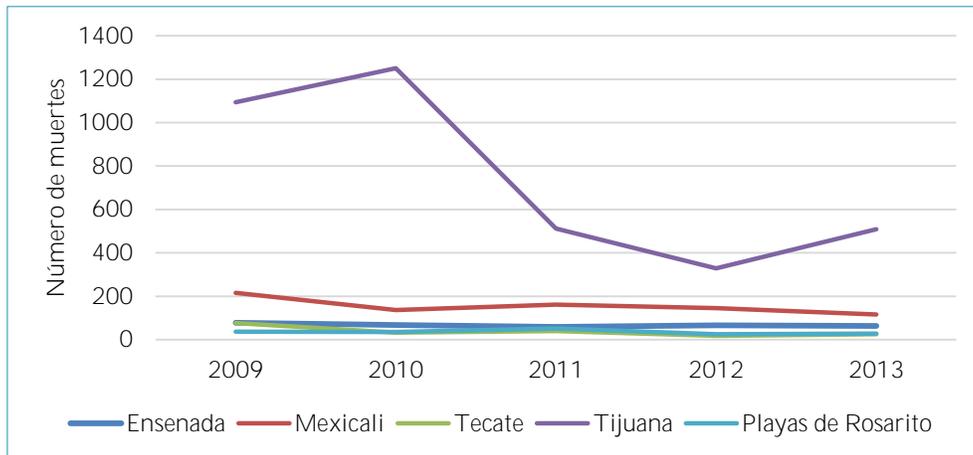


Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

Según las Estadísticas Vitales de Mortalidad, en 2013, el municipio de Tijuana ocupó el sexto lugar de defunciones de mujeres con presunción de homicidio a nivel nacional con 46 defunciones, precedido de Acapulco, Guerrero (99); Ecatepec, Estado de México (60); Juárez (58) y Chihuahua (54), Chihuahua; Monterrey, Nuevo León (47). Cabe señalar que en el 2009 Tijuana ocupaba el segundo lugar con 109 defunciones, precedido solamente por el municipio de Juárez con 130.

En la distribución de homicidios totales por municipio (Gráfica 20), se puede observar la importancia que tiene Tijuana. En números absolutos, éste es el municipio que presenta el mayor número defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Baja California, con una tendencia a la baja en el periodo y un repunte en 2013.

Gráfica 20. Número de muertes por homicidio según municipio y año de defunción, en el estado de Baja California, 2009-2013



Fuente: Elaboración G. Freyermuth con información de la Base de datos de Defunciones cifras oficiales definitivas 1979 - 2013 INEGI/SS, Cubos DGIS.

Ahora bien, las tasas de defunción de mujeres con presunción de homicidio por municipio de ocurrencia muestran una distribución heterogénea. Mexicali y Tijuana, en el periodo 2009-2013, han tenido una tendencia a la baja, mientras que Ensenada fluctúa entre tasas de 5.4 a 3.6, siendo la más

baja la ocurrida en 2013. Por su parte, Playas de Rosarito y Tecate presentan las tasas con las mayores fluctuaciones sin una tendencia clara a la baja. En particular, llama la atención Playas de Rosarito, ya que su tasa de mortalidad tiene un repunte con una periodicidad bianual (Cuadro 10).

Cuadro 10. Tasa de mortalidad por homicidio de mujeres, según municipio y año de defunción, en el estado de Baja California, 2009-2013

Año	Ensenada	Mexicali	Tecate	Tijuana	Playas de Rosarito
2009	5.4	4.8	16.5	14.4	7.3
2010	3.8	2.5	6.1	11.4	2.3
2011	4.7	3.7	10.3	7.0	15.3
2012	5.3	3.3	0.0	5.3	6.2
2013	3.6	3.2	2.0	5.4	10.6

Fuente: Elaboración G. Freyermuth con información de la Base de datos de Defunciones cifras oficiales definitivas 1979 - 2013 INEGI/SS, Cubos DGIS y CONAPO Proyecciones de la Población 2010-2030, Versión Censo 2010.

El grupo de trabajo externa su preocupación derivada de la persistencia de Tijuana entre los municipios con un mayor número de defunciones de mujeres con presunción de homicidios, así como el repunte en términos relativos, en 2013, en los municipios de Playas de Rosarito, Tijuana y Tecate. Por ello, el grupo considera que deben focalizarse los esfuerzos dirigidos a la prevención de la violencia en todo el territorio del estado, con particular atención en estos municipios y tomando en cuenta a la población en situación de vulnerabilidad, como la migrante o aquella que habita en barrios marginales.

8. Mortalidad por suicidio

El grupo de trabajo consideró importante realizar un análisis del comportamiento del suicidio en la entidad. Por un lado, éste es resultado de condiciones adversas familiares y sociales, que pueden ser un indicador de la vulnerabilidad de las mujeres en una sociedad. Por otro, la investigación *in situ* arrojó evidencia de que el diagnóstico diferencial entre homicidio y suicidio no siempre resulta claro.

De manera general, el suicidio es más frecuente en hombres y los intentos de suicidios son más frecuentes en mujeres. La relación hombre-mujer en el periodo 2003-2013 ha fluctuado de cinco hombres por cada mujer que se suicida a 4.27 en el 2013 y la diferencia más alta se observó en el 2009 con una relación de 10 a 1. En el Cuadro 11 se puede observar que la tasa de suicidio sigue una tendencia similar, a lo largo del tiempo, a la de homicidios.

Cuadro 11. Tasa de mortalidad por suicidio según sexo, en el estado de Baja California, 2003-2013

Año	Hombres	Mujeres	Total
2003	28.4	3.6	16.2
2004	30.0	2.8	16.5
2005	27.4	2.6	15.2
2006	28.4	2.4	15.5
2007	22.2	1.8	12.1
2008	64.3	5.4	35.1
2009	84.3	9.8	47.3
2010	86.5	7.2	47.2
2011	43.9	6.0	25.1

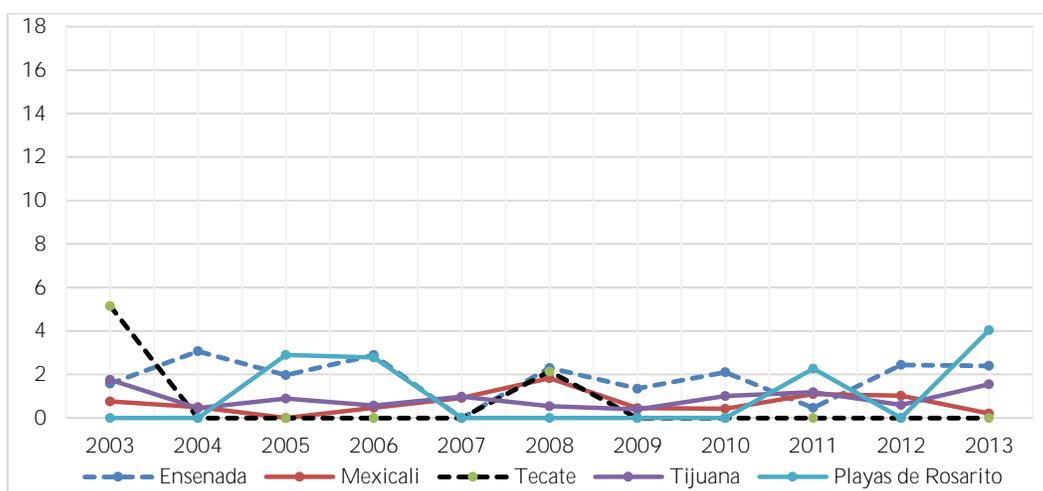
2012	30.2	4.6	17.5
2013	39.1	4.5	21.9

Fuente: Elaboración G. Freyermuth con información de la Base de datos de Defunciones cifras oficiales definitivas 1979 - 2013 INEGI/SS, Cubos DGIS y CONAPO Proyecciones de la Población 2010-2030, Versión Censo 2010.

En ese sentido, se puede reconocer un incremento importante en el periodo de 2008-2009 por parte de los hombres y, aunque en dimensiones más pequeñas, también en el caso de las mujeres, con tendencia a una disminución importante en 2010-2012 y a un repunte en 2013 en el caso de los hombres y una tasa igual en el caso de las mujeres.

Se observa que la distribución de suicidios de mujeres sigue una distribución similar a la de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio, con un repunte en el 2013 en Playas de Rosarito y Tijuana (Gráfica 21). Esto sugiere que podría existir una asociación entre estos dos eventos y por tanto, se requiere de un análisis más específico de su relación en este contexto. También podría ser un indicador de procesos sociales que se están gestando en Playas de Rosarito y que pueden anteceder a un incremento de la violencia en un futuro cercano.

Gráfica 21. Tasa de mortalidad por suicidio de mujeres, según municipio y año de defunción, en el estado de Baja California, 2003-2013



Fuente: Elaboración G. Freyermuth con información de la Base de datos de Defunciones cifras oficiales definitivas 1979 - 2013 INEGI/SS, Cubos DGIS y CONAPO Proyecciones de la Población 2010-2030, Versión Censo 2010.

9. Maternidad en adolescentes

La maternidad en edades tempranas no sólo significa un obstáculo al sano desarrollo de niñas y adolescentes, sino que frecuentemente entraña el fin de la escolarización y el truncamiento de sus oportunidades de desarrollo personal. Asimismo, puede ser el resultado de una violación sexual, de estupro o bien de la falta de educación sexual efectiva.

Según el SINAC, en el periodo comprendido entre 2009 y 2013, se registraron un total de 23,810 nacimientos en los que la madre era menor de edad. De dichos casos, 1,578 correspondieron a nacimientos en los que la madre era menor de 15 años (Cuadro 12).

Cuadro 12. Nacimientos en Baja California de madres menores de edad por grupos de edad de la madre y año de ocurrencia, según municipio de residencia habitual de la madre, 2009-2013

	Menos de 15 años						Entre 15 -17 años					
	Año de nacimiento del hijo						Año de nacimiento del hijo					
	2009	2010	2011	2012	2013	Total	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total Baja California	386	362	451	204	175	1,578	5,220	4,933	4,913	3,632	3,534	22,232
Ensenada	72	80	99	40	51	342	878	890	872	647	695	3,982
Mexicali	120	104	128	59	41	452	1,613	1,513	1,490	1,179	1,092	6,887
Tecate	9	9	14	9	7	48	142	169	184	120	121	736
Tijuana	173	162	198	91	71	695	2,439	2,214	2,243	1,593	1,518	10,007
Playas de Rosarito	12	7	12	5	5	41	148	147	124	93	108	620

Fuente: Elaboración propia a partir de DGIS SINAC Certificado de nacimiento
Fuente: DGIS SINAC Certificado de nacimiento

Debe tenerse en cuenta que el Código Penal para el estado de Baja California establece los catorce años como el límite inferior para el consentimiento en las relaciones sexuales⁶⁵. De tal forma, el simple hecho de registrar un nacimiento en el que la madre es menor de catorce años debería bastar para, sobre la base del interés superior de las niñas, suponer la comisión de un delito y proceder a las investigaciones conducentes.

El grupo de trabajo insta al gobierno del estado a considerar esta situación con el fin de mejorar las políticas públicas para prevenir el embarazo adolescente, así como a investigar la violencia de género asociada a esta problemática.

10. Mortalidad materna

La mortalidad materna (en adelante MM) implica una negación de los derechos humanos de las mujeres, pues se trata de defunciones que en su gran mayoría se hubiesen podido evitar con una atención médica oportuna y de calidad.

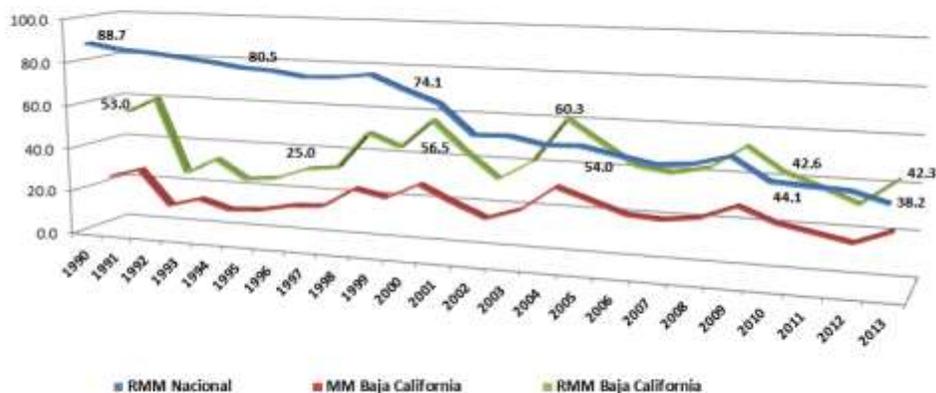
El Estado mexicano —en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), específicamente el número 5 y su correlativa meta 5^a— se comprometió a reducir los niveles de Razón de Mortalidad Materna (en adelante, RMM)⁶⁶ en tres cuartas partes, en el periodo comprendido entre 1990 y 2015. Esta meta no ha sido alcanzada por el Estado mexicano ni por el estado de Baja California. Hasta 2012, este descenso alcanzaba 41.6%, por debajo del promedio nacional (52.3%). En 2013, es de 22.1%, en tanto que el promedio nacional es de 26.8%. En 1990, el estado de Baja California tenía la doceava RMM más baja de las entidades federativas con 53, en 2012 llegó al séptimo lugar, pero en 2013 al vigésimo. Como puede verse, lejos de alcanzar la meta, la posición de Baja California en el contexto nacional ha empeorado.

⁶⁵ Cfr. Artículos 177 (violación equiparada) y 182 (estupro) del Código Penal para el Estado de Baja California.

⁶⁶ La razón de mortalidad materna se define como el número de defunciones de la población femenina, mientras se encuentran embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidos vivos en ese mismo año.

Gráfica 22. Muertes Maternas y Razón de Mortalidad Materna en Baja California y su comparación con el ámbito nacional, 1990-2013

Razón de muerte materna periodo 1990-2013, Nacional y Baja California



Freyermuth, G., 2015, con información de la base de datos de mortalidad materna para el cálculo 1990-2013. SS. Dirección General de Información en Salud.

Lo anterior ilustra la evolución de la RMM de 1990 a 2013. De acuerdo con los datos del Observatorio de Mortalidad Materna⁶⁷, el análisis de la tendencia durante los últimos 23 años muestra que el número más elevado de muertes maternas en el estado de Baja California ha sido de 33 fallecimientos en el año de 2004, y de 30 en los años 2000 y 2009. Coincidentemente, en este último ocurrió el número más elevado de muertes de mujeres.

Por otro lado, en el Cuadro 13 se presentan algunas características de las defunciones maternas en Baja California entre 2009 y 2013.

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

Año de ocurrencia	2009	2010	2011	2012	2013
Muertes maternas	30	24	21	18	24
Razón de mortalidad materna	52.7	42.6	36.9	31.3	42.3
Porcentaje de las defunciones maternas en que:					
<i>Era menor de 19 años</i>	10.0	20.0	23.8	0.0	16.7
<i>Vivía en unión libre o era casada</i>	76.9	75.0	76.2	72.2	75.0
<i>Era hablante de lengua indígena</i>		4.2	4.8	5.6	5.6
<i>Se dedicaba al hogar</i>	60.0	66.7	66.7	66.7	75.0
<i>No tenía escolaridad</i>	0.0	0.0	0.0	5.6	
<i>Contaba con primaria incompleta o completa</i>	23.3	33.3	4.8	22.2	41.7
<i>No tenía seguridad social ni protección a la salud</i>	16.7	33.3	14.3	5.6	4.2
<i>Contaba con Seguro Popular</i>	30.0	33.3	28.6	55.6	50.0
<i>Murió en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud</i>	63.4	45.8	47.6	61.1	41.7
<i>Murió en una clínica u hospital de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social</i>	20.0	29.2	42.9	33.3	41.7

⁶⁷ Vid. http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos_grandes/Indicadores_2012_octubre_29.pdf

Murió en su casa	0.0	4.2	4.8	0.0	
Contó con asistencia médica	90.0	100.0	95.2	100.0	83.3
Tuvo certificado otorgado por un médico	100.0	100.0	100.0	100.0	95.8
Murió por causas obstétricas indirectas	46.7	33.3	57.1	61.1	37.5
Murió por enfermedades hipertensivas del embarazo	16.7	8.3	14.3	22.2	16.7
Murió por hemorragia del embarazo, parto y puerperio	6.7	16.7	4.8	0.0	16.7
Murió por aborto	6.7	16.7	14.3	13.6	5.2
No tuvo control prenatal durante el embarazo			4.8	11.1	
Inició el cuidado prenatal entre el primer y tercer mes del embarazo			42.9	44.4	33.3
Tuvo entre tres y cinco consultas prenatales			19.1	11.1	16.7
Recibió atención de un médico durante el parto			28.6	77.8	50.0
Fue atendida por una partera			0.0	0.0	
Atendió el parto en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud			38.1	50.0	25.0
Atendió el parto en su casa			4.8	0.0	

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

De esta manera, se puede ver que en el periodo 2009 – 2013, el 14.1% de las mujeres que fallecieron eran menores de 19 años, tres cuartas partes vivían en unión libre o eran casadas, una de cada 20 era hablante de lengua indígena, 67% se dedicaba al hogar y la mayoría había asistido por lo menos a la secundaria.

Es posible apreciar que una proporción decreciente (de una tercera parte en 2010 a 4.2% en 2013) no tenía seguridad social ni protección a la salud, en tanto que el porcentaje de afiliadas al Seguro Popular pasa de 30% en 2009 a la mitad en 2013.

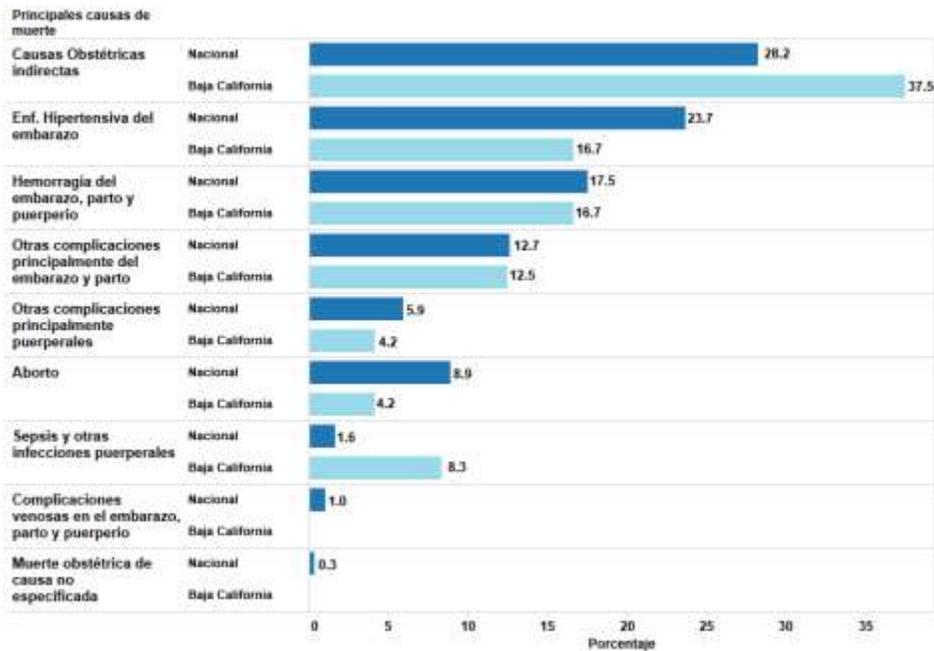
Destaca que alrededor de una tercera parte murió en una clínica u hospital del servicio federal o estatal de salud, y que, por el contrario, es muy pequeño el porcentaje de muertes maternas ocurridas en el hogar, mientras que no se registraron nacimientos atendidos por una persona partera. En casi todos los casos, la defunción fue certificada por un médico y en alrededor de la mitad hubo atención médica en el parto.

Siguiendo ese orden de ideas, los municipios que conforman a Baja California tienen un grado de marginación muy bajo, al mismo tiempo que Mexicali está considerado como uno de los cincuenta municipios a nivel nacional, con un índice de desarrollo humano más alto. La mayor parte de la RMM ha sido menor a la nacional y sus municipios no están catalogados como de muy baja marginación, por lo que Baja California no ha sido considerada una entidad de alta prioridad en salud materna, y por ello no se realiza un seguimiento estrecho de este fenómeno como en las entidades prioritarias.

En la Gráfica 23 podemos reconocer las causas de muerte materna en Baja California. La primera cuestión que llama la atención es que el porcentaje de muertes por enfermedades indirectas es mayor al del ámbito nacional, casi en 10 puntos porcentuales, y las sepsis u otras infecciones puerperales, también lo es en casi 7 puntos. Como segunda causa de muerte, se encuentran las enfermedades hipertensivas del embarazo y la hemorragia, siguiendo la misma tendencia que a nivel nacional. El porcentaje de abortos es la mitad del correspondiente a nivel nacional.

Gráfica 23. Principales causas de muerte materna en Baja California, 2013

Comparativo de los porcentaje de las principales causas de muerte materna, 2013, Nacional y Baja California



Freymuth, G., 2015, con información de la base de datos. Muertes maternas INEGI/SS 2002-2013.

De acuerdo con lo señalado por la solicitante, el personal de salud ha indicado un encubrimiento de los casos de muerte materna. Por ello, el grupo de trabajo solicitó a la Dirección General de Información en Salud, datos sobre el comportamiento del estado de Baja California con respecto a la Búsqueda Intencionada y Reclasificación de Muertes Maternas (BIRMM) que se realiza en la DGIS, en coordinación con el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySG) y la Dirección General de Epidemiología (DGE) desde 2002.

La BIRMM tiene por objetivo contribuir a la mejora de la calidad y la cobertura de las estadísticas de muertes maternas. Sin embargo, se indicó que persiste *el ocultamiento deliberado o por desconocimiento*.

En términos generales, para mejorar el procedimiento, en 2012 se publicó el Manual de la BIRMM que especifica cuáles son los documentos que se solicitarán en los casos sospechosos (certificado y resumen clínico o autopsia verbal como mínimo) y que la investigación tiene un carácter obligatorio a partir de 2012.

En el cuadro siguiente se puede observar la tendencia de los casos sospechosos solicitados al estado de Baja California y las muertes maternas reclasificadas.

Cuadro 14. Defunciones maternas y defunciones sospechosas de muerte materna ocurridas en el estado de Baja California, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Muertes maternas totales ocurridas	24	34	26	25	22	27		
Casos sospechosos solicitados			19	46	74	132	56	
Sin respuesta oportuna			8	0	39	0	56	
Reclasificados como muertes maternas después de obtener la información	5	4	8	6	3	6		
Descartados			3	40	32	126		

Fuente: DGIS, 2015

A partir de la información proporcionada por la DGIS, se desprende que desde el 2011 se han incrementado los casos sospechosos y que no existe una tendencia clara por la falta de respuesta oportuna. En 2013 se obtuvo una respuesta oportuna en todos los casos. Sin embargo, la DGIS reconoce un atraso en los casos de 2014 (resaltado en gris). La fecha límite para el envío de documentación fue el 14 de febrero de 2015 y en el momento de la elaboración de este informe, aún no se contaba con la información de dicha entidad.

Al respecto, el grupo de trabajo reitera la necesidad de que las autoridades de salud cumplan con lo estipulado en el manual del BIRMM y que de manera oportuna envíen la documentación pertinente para la reclasificación de muertes maternas, a fin de garantizar que en el estado de Baja California no se oculte deliberadamente la información y que exista conocimiento adecuado de las obligaciones del personal de salud en la materia.

Finalmente, durante las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo surgió como un aspecto que preocupa a diversas organizaciones de la sociedad civil en la entidad, el incremento de adicciones y de las infecciones por VIH en grupos específicos de mujeres.

En números absolutos para el periodo 2002-2013, el estado de Baja California tiene el quinto lugar nacional por casos acumulados de muerte materna por VIH (8), sólo precedido por Chiapas (15), Veracruz (15), Oaxaca (10) y el Estado de México (9).

Este repunte en muertes maternas y en particular las acumuladas en VIH preocupan al grupo de trabajo, por lo que se insta a las autoridades de salud a analizar los factores que están llevando a esta entidad federativa al deterioro de las condiciones de salud materna, con la finalidad de crear estrategias específicas para la prevención y atención oportuna.

11. Estadísticas judiciales en materia penal

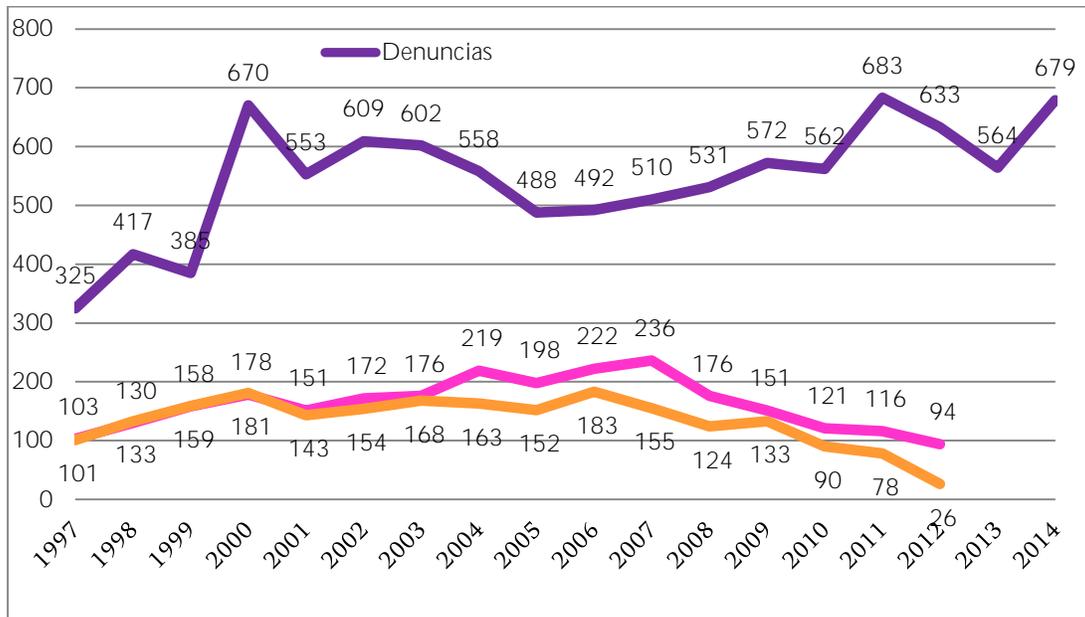
Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de trabajo considera que dichas estadísticas resultan útiles para identificar el contexto de violencia en la entidad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

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación⁶⁸: las denuncias provenientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (que no separa esta información por sexo de la víctima); las personas sujetas a proceso y, las personas sentenciadas (Gráfica 24).

⁶⁸ A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

Si bien la primera serie tiene un comportamiento ascendente entre 1997 y 2000, y de nuevo entre 2005 y 2013, alcanzando un máximo de 683 casos en 2011, los sujetos a proceso tienen también una tendencia al alza, pero sólo hasta 2007, cuando llegan a 236. Por su parte, las condenas alcanzan su máximo con 183 un año antes, en 2006. A partir de este momento, ambas series van a la baja⁶⁹. El grupo de trabajo considera que las diferencias entre las series hablan, en cierta medida, de la impunidad y la falta de efectividad de los procesos de procuración e impartición de justicia.

Gráfica 24. Violaciones denunciadas ante el MP, presuntos delincuentes, sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violación, en el estado de Baja California, 1997-2012



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 1997-2012

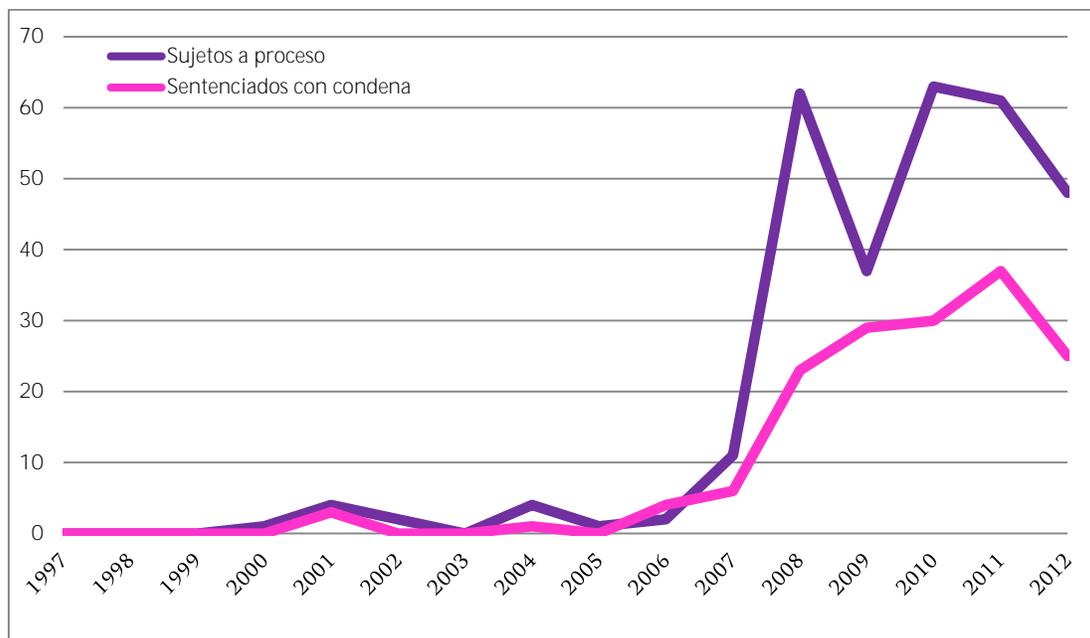
Respecto al delito de violencia familiar⁷⁰, desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que, el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenadas por este delito (Gráfica 25). Llama la atención del grupo la brusca caída en los sujetos a proceso en 2009, cuando el rápido crecimiento de casos que se venía observando se reduce abruptamente cuando dicho año coincide con el de mayor número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el estado Baja California.

Cabe hacer notar que este cambio de tendencia no se observa en las condenas, aun considerando que puede existir dilación en las investigaciones y que en 2012, al cierre de esta fuente de datos, no había procesados y sentenciados de casos aun en investigación.

Gráfica 25. Presuntos delincuentes sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, en el estado de Baja California, 1997-2012

⁶⁹ Es necesario tomar con precaución los datos de condenas de los últimos años debido a la duración normal de los procesos penales.

⁷⁰ Previsto en el artículo 242 Bis del Código Penal del Estado de Baja California.



Fuente: INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 1997-2012

12. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

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

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

En el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, en 2009, con el propósito de consolidar la generación de información estadística en las materias de gobierno, seguridad pública, procuración e impartición de justicia se implementó la *Encuesta Nacional de Gobierno 2010 - Poder Ejecutivo Estatal*. El segundo proyecto fue el *Censo Nacional de Gobierno 2011-Poder Ejecutivo Estatal* y, posteriormente se presentaron los *Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012 y 2013*, respectivamente.

Desafortunadamente, el *Censo Nacional de Gobierno 2011* no captó información sobre víctimas de los distintos delitos. Por lo que respecta al *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2012*, que si cuenta con esta información, el gobierno del estado de Baja California reportó doce mujeres víctimas delitos, de los cuales ocho eran relativos a la privación de la libertad y cuatro eran “otros delitos del fuero común”.

Por su parte, el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2013*⁷¹ registró para el estado de Baja California: i) un homicidio de una mujer; ii) diez mujeres víctimas de lesiones; iii) 19 víctimas de abuso sexual (todos hombres), iv) una mujer y once hombres víctimas de violación simple; v) dos hombres víctimas de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, y vi) un hombre víctima del delito de violencia familiar.

⁷¹ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngspspe2014/default.aspx>

La información más reciente, del Censo 2014 da cuenta de: i) una sola víctima de homicidio del sexo masculino; ii) ninguna de feminicidio; iii) una mujer y cinco hombres víctimas del delito de lesiones; iv) ninguna de abuso, de acoso ni de hostigamiento sexual; v) una víctima mujer de violación simple y ninguna de violación equiparada, y vi) ninguna de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”, ni de violencia familiar ni de trata de personas.

Llama la atención del grupo las bajas cifras reportadas en los censos anteriores, particularmente se observa que, según esta fuente de información de 2012 al 2014 sólo se registraron dos homicidios de mujeres en Baja California, cifra que se contrapone de manera desproporcionada a otras fuentes citadas anteriormente, e incluso a las propias cifras reportadas por el gobierno del estado de Baja California al grupo de trabajo. Lo anterior, refleja claramente la falta de cumplimiento por parte del estado en la sistematización y registro adecuado de la información.

b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

En el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012*⁷², el gobierno del estado de Baja California reportó un total de 374 mujeres víctimas de delitos relacionadas con procesos abiertos. De éstas, 16 fueron víctimas de homicidio; 57 de lesiones; 18 de abuso sexual; cuatro de violación simple; 14 de violación equiparada; dos de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”; una de violencia familiar; y ninguna de “otros delitos contra la familia” ni de “corrupción de menores”.

Por lo que respecta al *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2013*⁷³, el estado de Baja California informó sobre un total de 619 mujeres víctimas de delitos relacionadas con procesos abiertos. En este sentido, se indicó que 27 fueron víctimas de homicidio; 48 de lesiones; ninguna de abuso sexual; 49 de violación simple; tres de violación equiparada; 44 de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”; 17 de violencia familiar y 48 de “otros delitos contra la familia”.

c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

Los *Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal*⁷⁴ tienen como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia.

Al respecto, se presentó el *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012*, en el cual, en relación con las víctimas de delitos en procesos iniciados en 2011, el estado de Baja California reportó 17 homicidios de mujeres, cifra que representa 17.5% de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en las Estadísticas Vitales de Mortalidad.

Asimismo, se reportaron 2,118 víctimas de lesiones, 562 de abuso sexual, 416 de violación simple, 151 de violación equiparada, 220 de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”, 1,541 de violencia familiar, 201 de “otros delitos contra la familia” y 79 de corrupción de menores. Por lo que respecta al *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2013*, el estado de Baja California reportó 101 mujeres víctimas de homicidio, cuyo proceso dio inicio en 2012. De nuevo, llama la atención que se ofrezca como información oficial una cifra 1.3 veces superior al número de certificados de defunción de mujeres con presunción de homicidio. Lo anterior, podría indicar que no

⁷² Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2012/default.aspx>

⁷³ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2013/default.aspx>

⁷⁴ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2012/default.aspx>

se levantaron certificados de defunción a todas las víctimas de homicidio o que estos están mal clasificados respecto a su causa de muerte.

Asimismo, se reportan 4,224 casos de lesiones, 573 casos de abuso sexual, 416 de violación simple, 166 de violación equiparada, 295 casos de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”, 3,151 casos de violencia familiar, 507 casos de “otros delitos contra la familia” y 163 de corrupción de menores.

Por su parte, en el *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014*, la información sobre mujeres víctimas de delitos en el estado de Baja California cuyos procesos iniciaron en 2013, da cuenta de 146 casos de homicidio, ninguno de feminicidio, 3,832 de lesiones, 611 de abuso sexual, ninguno de acoso sexual, 60 de hostigamiento sexual, 363 de violación simple, 151 de violación equiparada, tres de incesto, 132 casos de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”, 4,666 casos de violencia familiar, ninguno de “violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar”, 437 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 90 casos de “otros delitos contra la familia”, 121 de corrupción de menores y ninguno de trata de personas.

Cabe señalar que en esta ocasión la suma de homicidios y feminicidios representa casi dos veces la de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en 2013, registradas en las Estadísticas Vitales de Mortalidad. El grupo de trabajo advierte que se trata de una discrepancia creciente, cuya atención y resolución es urgente.

* * * *

En Baja California existe un contexto complejo en el que las circunstancias geográficas y sociales han contribuido, en cierta medida, a generar condiciones que propician que se genere una mayor inseguridad y se perpetúe la violencia contra las mujeres.

Considerando las fuentes estadísticas anteriormente señaladas, el grupo observa lo siguiente:

Según la ENDIREH, la prevalencia de la violencia contra las mujeres ha disminuido entre 2003 y 2011 en el estado y se encuentra por debajo de la media nacional.

En el caso de la violencia patrimonial, si bien el porcentaje de mujeres que reportó haber sufrido este tipo de violencia a lo largo de su vida no es particularmente alto, éste es más frecuente en la entidad que en el ámbito nacional. Asimismo, llama la atención que el estado de Baja California cuenta con una mayor prevalencia de discriminación laboral que a nivel nacional.

El estado presenta niveles inferiores de violencia comunitaria al promedio nacional, pero este porcentaje es mayor que el de violencia familiar registrado por la ENDIREH, lo cual indica que las agresiones a mujeres no se reducen al ámbito familiar, laboral u otros en los que existe algún tipo de relación del agresor con la víctima, sino que la violencia, en cierta medida, se encuentra arraigada en la cultura de la sociedad quien tolera las agresiones también en espacios públicos.

Por otra parte, en cuanto a las atenciones brindadas por la Secretaría de Salud a las mujeres por lesiones y violencia, en el periodo 2009-2013, se observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Mexicali las cuales representan 43% del total estatal⁷⁵, seguidas de Ensenada con el 21.5%. De igual modo, se identificó que en los municipios de Playas de Rosarito y Tecate se presentan las tasas más elevadas de atenciones brindadas en 2013.

⁷⁵ Cabe señalar que en este municipio reside 19.9% de la población femenina sin seguridad social del estado, que es a la que atiende la Secretaría de Salud.

El porcentaje de atenciones a mujeres en el estado de Baja California clasificadas como *violencia familiar*, según su intencionalidad, es 2.7 veces mayor al registrado a nivel nacional, y el correspondiente a las clasificadas como *violencia no familiar* es también ligeramente superior respecto al ámbito nacional. En este sentido, la *violencia familiar* en el estado, según la intencionalidad de las agresiones, presenta porcentajes significativamente altos en los municipios de Tijuana y Mexicali. Aunado a lo anterior, se advirtió un incremento constante de atenciones de *violencia familiar* en el periodo comprendido de 2009 a 2012 y una pequeña disminución para el año 2013.

Existe una tendencia creciente en los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia en el periodo comprendido entre 2004 y 2013.

Ahora bien, las tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el estado presentan un importante incremento en el periodo comprendido entre 1985 y 2013. Cabe resaltar que la más elevada se registró en 2009, con una tasa tres veces mayor a la nacional en ese mismo año. A partir de entonces, se reportó un descenso significativo con un pequeño repunte nuevamente en el año 2013. Durante todos los años comprendidos en el periodo de 1985 a 2013, a excepción de 2012, el estado de Baja California ha tenido una tasa superior a la media nacional en este tipo de defunciones.

Se identificó también que el estado, contrario a lo que sucede en el promedio nacional, presenta una tendencia ascendente en la proporción de las defunciones femeninas con presunción de homicidio donde la víctima era menor de edad. Después de 2009, año en el que este tipo de defunciones ocurrieron principalmente en el hogar, la tendencia en el incremento de casos ocurridos en el mismo cambió y comenzó a aumentar la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidios ocurrida en la vía pública.

Las importantes discrepancias observadas entre las Estadísticas Vitales y los datos reportados por las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia implican un cambio sustancial en la posición que ocupa Baja California en el contexto nacional, pasando del décimo quinto al décimo lugar nacional por homicidios de mujeres.

Preocupa al grupo que las autoridades del estado no estén cumpliendo con su obligación de registrar y proporcionar información adecuada y precisa que permita comprender en su totalidad el fenómeno de violencia que sufren las mujeres en la entidad.

Esta falta de información por parte del estado constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia, toda vez que no contar con cifras y estadísticas en la materia, le impide adoptar las medidas más adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia y combatir la impunidad. Esta omisión, además, invisibiliza la situación de las mujeres víctimas de violencia.

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas tanto de la CPEUM como de los tratados internacionales.

El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia⁷⁶, a la no discriminación⁷⁷, a la igualdad, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades⁷⁸ de adoptar todas las medidas que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia⁷⁹.

Las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM, cuyos párrafos segundo y tercero establecen que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán [...] 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”.

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

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Esta obligación implica una restricción al ejercicio del poder estatal⁸⁰.

En su formulación más simple, el respeto a los derechos humanos de las mujeres significa abstenerse de transgredirlos. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios de género o la culpabilización de las víctimas.

Esta obligación requiere de un esfuerzo estructural, coordinado y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, para incorporar la perspectiva de género y de derechos humanos que permita a las y los servidores públicos tratar a las mujeres con la debida diligencia y, sobre todo, como personas dotadas de la dignidad

⁷⁶ El artículo 6 de la Convención Belem do Pará señala que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye ser libre de toda forma de discriminación, y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. Cfr. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 9 de Junio de 1994, artículo 6. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

⁷⁷ Previsto por los artículos 1, 2, 5 y 10.h de la Convención para Eliminar la Discriminación contra la Mujer.

⁷⁸ El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer, significa discriminación y negación a su derecho a igual protección de la ley (Cfr. CIDH. *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos de América*. Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 110 y 111).

⁷⁹ Como lo mandata el artículo 7 de la Convención Belem do Pará.

⁸⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr.235.

inherente a su condición humana, como titulares plenas de derechos⁸¹.

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a las mujeres del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres⁸². Es necesario recalcar que si bien la expectativa ideal se identifica con la igualdad formal establecida en la ley, ésta última no garantiza *per se* la eliminación de prácticas de discriminación, por lo que se requiere de su ejecución efectiva.

En relación con esta obligación, la solicitante señaló que existe violencia institucional que se refleja en la negación del fenómeno de violencia contra las mujeres, en particular contra las trabajadoras sexuales y las mujeres de la comunidad LGTTTBI, por parte del gobierno del estado de Baja California y de sus autoridades.

La solicitud de AVGM señala también que normalmente los homicidios de mujeres son calificados por las autoridades como “crímenes pasionales” o bien, los mismos tratan de ser justificados al señalarse que las víctimas formaban parte de los grupos de la delincuencia organizada o eran trabajadoras sexuales. Manifiesta que es común que se culpabilice a las propias víctimas de la violencia que sufren y que las denuncias presentadas por mujeres, por actos de violencia por parte de su esposo o concubino, no sean tomadas en cuenta por las autoridades por considerar que se trata de un asunto de carácter privado.

En el mismo sentido, la mayoría de las organizaciones entrevistadas por el grupo de trabajo aludieron a diversas declaraciones realizadas en medios de comunicación por parte de distintas autoridades del gobierno que, a su juicio, reflejan indiferencia o negación de la situación de violencia contra las mujeres que existe en la entidad.

La tendencia a culpabilizar a las mujeres por las agresiones sufridas y la existencia de estereotipos de género fueron corroboradas por el grupo durante las entrevistas realizadas a las autoridades, durante las cuales se percibió que existe, por parte de las y los servidores públicos, una visión predeterminada de la mujer y “de las conductas que le son propias en razón de su sexo”⁸³.

De manera particular, preocupa al grupo de trabajo que personal de la policía en Mexicali expresó que las mujeres abusan de su auxilio para amenazar o amedrentar a sus esposos y que llaman cuando “sólo se trata de una pelea o discusión”. Asimismo, personal del Poder Judicial del estado señaló que hay mujeres “locochonas” que se involucran en asuntos de narcomenudeo, lo que inevitablemente les ocasiona problemas.

A consideración del grupo, este tipo de expresiones propician la invisibilización de la violencia contra las mujeres y contribuyen a su normalización. Asimismo, reflejan una visión estereotipada de algunas autoridades, según la cual, las mujeres víctimas de violencia son, en cierta medida, las culpables de la situación en la que se encuentran. El grupo de trabajo desea enfatizar que los estereotipos de género

⁸¹ *Ibidem*, párr. 236.

⁸² Cfr. ONU. Comité CEDAW. *Recomendación General N°28 relativa al artículo 2° de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, CEDAW/C/GC/28, párr.9.

⁸³ Al respecto, la CIDH ha señalado que las “nociones estereotipadas del papel de las mujeres y los hombres, no constituyen un criterio apropiado para asegurar la igualdad y el adecuado equilibrio de los derechos y responsabilidades entre hombres y las mujeres en la esfera familiar” (Cfr. Comisión IDH, Informe No 4/01 (caso 11.625), *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, 19 enero de 2001, párr. 44).

son parte de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de las mujeres⁸⁴ y por ello, insta al estado a tomar medidas para combatirlos en el interior de las instituciones públicas⁸⁵.

A partir de la información proporcionada al grupo de trabajo por la PDHPCBC, llama la atención que algunos casos presentan un patrón común en las detenciones de mujeres que son acusadas por posesión de droga o armas. Se tuvo conocimiento de que durante las detenciones realizadas por personal de la Policía Municipal, la Policía Estatal o la Policía Ministerial, se han registrado agresiones en contra de las mujeres, a quienes no sólo insultan sino que, en ocasiones, se abusa sexualmente de ellas o se les viola, expresándoles que “eso se merecen el tipo de mujeres como ellas” o que “eso les gusta”⁸⁶. Lo anterior resulta particularmente grave, puesto que las conductas de los servidores públicos descritas ponen de manifiesto la existencia de violaciones directas a los derechos humanos de las mujeres detenidas.

De la información estadística presentada por el estado no es posible conocer con exactitud cuántas averiguaciones previas habrían sido abiertas, archivadas o consignadas contra servidoras y servidores públicos que hubieran cometido algún delito contra una mujer, lo que contribuye a la percepción del grupo de trabajo sobre la impunidad con la que podría estar actuando el personal de las Policías Municipal, Estatal y Ministerial.

Del mismo modo, la invisibilización de la violencia contra las mujeres o bien la negativa a reconocer la existencia de dicho problema fue identificada por el grupo de trabajo durante las entrevistas realizadas a algunas autoridades. En efecto, personal de la Policía en Tijuana mencionó desconocer la existencia de casos de mujeres sin vida encontradas en la calle, basureros o canales.

Por otra parte, algunas organizaciones entrevistadas refirieron que con frecuencia se cometían abusos graves por algunas autoridades, como la Policía Municipal en Tijuana, quienes toleran que personas particulares cometan delitos en contra de trabajadoras sexuales y mujeres de la comunidad LGTTTBI. Asimismo, se indicó que, en muchos casos, son las propias autoridades las que las agreden de manera directa.

Asimismo, el grupo de trabajo tuvo conocimiento de que, en ocasiones, las trabajadoras sexuales de la zona de tolerancia en Tijuana son extorsionadas, abusadas o violadas sexualmente por elementos de la policía, quienes las amenazan de muerte para que no denuncien los hechos. Las distintas organizaciones entrevistadas indicaron que en las raras ocasiones en las que sí se presenta alguna denuncia, ésta es desestimada casi de manera inmediata cuando la autoridad ministerial tiene conocimiento del oficio de las mujeres. De igual modo, indicaron que los casos de homicidios o feminicidios de trabajadoras sexuales no son investigados.

En relación con la información anterior, las diversas agencias ministeriales visitadas en Tijuana por el grupo de trabajo, señalaron de manera prácticamente unánime que nunca se ha recibido denuncia alguna por parte de trabajadoras sexuales o mujeres de la comunidad LGTTTBI. Asimismo, llama la atención al grupo de trabajo que el gobierno del estado no haya proporcionado información alguna

⁸⁴ La Corte IDH ha señalado que los estereotipos de género se refieren a una pre-condición de atributos o características poseídas o papeles *que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente*. Por ello, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer (Cfr. Caso González y otras, *Cit.*, párr. 401).

⁸⁵ Cabe señalar que el Comité de la CEDAW en su Recomendación General 25 determinó la obligación que tienen los Estados de hacer frente a las relaciones preexistentes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque *se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales* (Cfr. ONU. Comité CEDAW. *Recomendación general N° 25 “Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Medidas especiales de carácter temporal”*, 30° período de sesiones (2004), párr. 7).

⁸⁶ Cfr. PDHPCBC, Recomendación 28/2014.

relacionada con la violencia cometida en contra de mujeres de la comunidad LGTTTBI y pocos casos de delitos cometidos en contra de trabajadoras sexuales. Lo anterior, pareciera sugerir que la violencia que se ejerce contra estas personas es invisibilizada en el estado, lo que las coloca en un grado de mayor vulnerabilidad.

A partir de la información proporcionada por la PDHPCBC⁸⁷, se identificó que la mayoría de las quejas presentadas por mujeres, entre 2010 y 2015, fueron por violaciones a los derechos a la vida, integridad personal, legalidad, seguridad jurídica, libertad personal y privacidad por parte de las Policías Municipal y Estatal.

Por otro lado, le preocupa al grupo de trabajo el hecho de que la violencia de la que podrían ser víctimas las mujeres indígenas o migrantes también es invisibilizada en el estado. En este sentido, a pesar de que Baja California informó varios casos de delitos cometidos contra mujeres pertenecientes a dichos grupos, la mayoría de las autoridades entrevistadas durante las visitas *in situ* del grupo de trabajo señalaron que nunca han atendido a mujeres indígenas o migrantes, puesto que éstas no se acercan a las instituciones.

De acuerdo con el informe especial de la CNDH sobre la situación de las personas migrantes, consultado *motu proprio* por el grupo de trabajo, éstas se encuentran expuestas a secuestros, abusos y violaciones sexuales; además, la zona montañosa de Tecate y el tramo carretero Tijuana–Tecate se consideran los puntos más peligrosos de todo el país para el cruce de una persona migrante⁸⁸. La misma situación se replica en el caso de las mujeres indígenas, pues de acuerdo con lo reportado por dicho organismo, la comunidad *Kumiai* se encuentra particularmente expuesta a sufrir violaciones graves a sus derechos humanos en razón de la fragmentación de su territorio, lo que afecta sus actividades económicas tradicionales y su cosmovisión⁸⁹.

De manera particular, el grupo considera grave que algunas servidoras públicas adscritas a la Procuraduría local refirieran que la violencia contra las mujeres en el estado ocurre por “culpa” de la migración de las comunidades indígenas de las zonas de Oaxaca u otras entidades del sur, quienes ejercen violencia debido a sus costumbres⁹⁰. Dicha actitud, además de negar la existencia de la violencia contra las mujeres en el estado de Baja California, denota discriminación en contra de las comunidades indígenas y explica su marginación en las instancias de procuración de justicia.

Cabe hacer mención que, de acuerdo a la CNDH⁹¹, entre las causas de discriminación más comunes y con más altos índices en la región noroeste del país, que comprende al estado de Baja California, se encuentran ser una persona con VIH/SIDA, ser mujer, la preferencia sexual, ser indígena, y el color de piel, con porcentajes que van del 89.6% al 56%.

⁸⁷ Cabe señalar que la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California informó que entre 2010 y 2015 de un total de 9,334 quejas recibidas, se registraron 1,826 expedientes de queja con mujeres víctimas, a partir de las cuales se han emitido 30 recomendaciones por violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

⁸⁸ Cfr. CNDH, *Informe especial sobre los casos de secuestros en contra de migrantes*, 2009. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigrantes_0.pdf

⁸⁹ Dicha comunidad se localiza en la carretera federal de Tijuana a la Rumorosa y constituye el grupo indígena más numeroso que habita en Baja California, con 394,738 habitantes, entre sus distintos asentamientos étnicos. Sus territorios ancestrales han sido divididos por la frontera entre México y Estados Unidos, lo que ha dado lugar a un desarrollo de diversas culturas dentro de la misma comunidad (Cfr. CNDH, Recomendación 2/2013).

⁹⁰ Específicamente, se indicó que “en Baja California no ocurre [la violencia contra la mujer] porque [ahí es] más como en Estados Unidos”, refiriendo que la violencia contra las mujeres es un problema que llevaron las y los migrantes indígenas al estado.

⁹¹ Cfr. CNDH, Segundo Informe Especial sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2009, Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2008_igualdad.pdf

Ahora bien, la solicitud de AVGM señala también que los casos de muertes maternas son registrados por el personal de los Hospitales Generales del estado, por “órdenes de sus jefes”, como “paros bronco-respiratorios” u otros motivos. Adicionalmente, de los datos proporcionados por la DGIS en relación con los casos sospechosos de muerte materna ocurridos en Baja California, se observa una dilación en el envío de la información pertinente para esclarecerlos. La aparente falta en que incurre el personal médico con respecto al cuidado que debe tener el personal al momento de elaborar los expedientes clínicos, fue igualmente mencionada al grupo de trabajo en las diversas entrevistas *in situ* realizadas al propio personal médico.

Al respecto, de las diversas recomendaciones referidas por parte de la PDHPCBC, el grupo identificó que en el Hospital General de Tijuana se han documentado casos de negligencias médicas en los que las mujeres embarazadas no recibieron atención médica adecuada al momento del parto y sus hijos perdieron la vida⁹². Se observó también que el personal médico niega la atención a mujeres que se presentan en labor de parto, no informa con claridad su situación médica ni los procedimientos a realizar, no cumple a cabalidad con las normas oficiales mexicanas al no elaborar los expedientes clínicos a los que están obligados y no comparece ante el MP cuando es requerido para rendir su declaración o proporcionar sus expedientes⁹³.

Se señaló por parte de las organizaciones de la sociedad civil en Ensenada el maltrato a mujeres durante el preparto y el parto. En San Quintín las mujeres en labor de parto forman parte del entrenamiento médico de las y los estudiantes; lo que provoca, entre otras cosas, que se les realicen hasta 30 tactos vaginales, además de que son sometidas a humillaciones y faltas de respeto, de manera verbal y hasta físicas⁹⁴.

En este sentido, el grupo de trabajo exhorta al gobierno del estado de Baja California a implementar las medidas necesarias para capacitar al personal médico a fin de evitar situaciones que generan violencia obstétrica.

* * * *

En referencia a la obligación de respeto, el informe del estado de Baja California reportó acciones de capacitación en perspectiva de género y derechos humanos dirigidos a autoridades encargadas de la procuración de justicia y de la atención de mujeres víctimas de violencia en general⁹⁵.

Sin embargo, del análisis anteriormente realizado, el grupo de trabajo considera que estas capacitaciones no se ven reflejadas en el desempeño de las autoridades. Por tanto, es necesario que las fortalezca y que, de manera particular, establezca acciones para la especialización y profesionalización del personal que atiende a mujeres víctimas de violencia; así como establezca mecanismos de evaluación y desempeño.

⁹² Cfr. PDHPCBC, Recomendaciones 8/11 y 18/13.

⁹³ Cfr. PDHPCBC, Recomendaciones 8/11, 1/13, 18/13 y 1/14.

⁹⁴ En un Hospital General estatal se indicó que se refieren comúnmente a las mujeres al momento del parto con frases como las siguientes: “Bien que estabas muy a gusto cuando te lo hicieron”, “pareces una vaca”, “ya cállate” y que incluso una señora llegó a ser golpeada en la cabeza con su expediente clínico.

⁹⁵ Al respecto, el estado informó que durante el 2014 se impartieron pláticas a 258 servidoras y servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el tema de procuración de justicia con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, así como a 40 personas del ISSSTE Delegación Baja California en materia de violencia de género y salud, violencia sexual y hostigamiento. De igual modo, señaló que, entre otras acciones, se certificaron 28 servidoras y servidores públicos del C4 a través del Proyecto Federal del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y se impartieron talleres sobre la institucionalización de la perspectiva de género a personal de la Administración Pública Estatal.

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

2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente a las mujeres, el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos⁹⁶.

Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres⁹⁷. Requiere así, de la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren⁹⁸. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares⁹⁹.

Como consecuencia de esta obligación, el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación¹⁰⁰.

El grupo de trabajo analizará a continuación las obligaciones específicas del estado de Baja California de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres.

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

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres y que aseguran que las eventuales trasgresiones a los mismos sean efectivamente sancionadas y consecuentemente, reparadas. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento¹⁰¹.

La obligación de prevención se ve reforzada por la Convención Belém do Pará, que establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, y asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan¹⁰².

⁹⁶ Cfr. Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166; Cfr. Corte IDH, *Caso González y Otras*, *Cit.*, párr. 236.

⁹⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, *Cit.*, párrs. 166 y 167.

⁹⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso González y Otras* (“Campo Algodonero”), *Cit.*, párr. 243.

⁹⁹ Cfr. ONU. Comité CEDAW. *Recomendación General N°28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, CEDAW/C/GC/28, párr.17.

¹⁰⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, *Cit.*, párr. 166; Cfr. Corte IDH, *Caso González y Otras*, *Cit.*, párr. 236.

¹⁰¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, *Cit.*, párr. 175.

¹⁰² Cfr. Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Cfr. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos*

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia¹⁰³.

El grupo de trabajo toma nota de las acciones realizadas por el estado de Baja California en este terreno. El gobierno del estado destacó, entre otras acciones: i) la creación por parte del Inmujer de la Red para la prevención, detección, atención, información y evaluación de la violencia familiar, en la cual trabajan tanto sociedad civil como dependencias de los tres órdenes de gobierno; ii) la instalación del Consejo para la Atención y Prevención de la Violencia; iii) la implementación del *Programa de Atención a Mujeres en Situación de Violencia*, por medio del cual durante el 2014 se impartieron diversas pláticas a la población en general y al sector educativo sobre prevención de la violencia, se formaron 70 promotoras y promotores comunitarios para fomentar relaciones de respeto entre las y los habitantes de comunidades en situación de vulnerabilidad, y iv) la celebración de 240 jornadas y/o ferias del Inmujer para brindar atención e información sobre prevención de la violencia contra las mujeres.

Asimismo, el estado señaló que cuenta con el *Programa Estatal con Perspectiva de Género* que tiene por objeto fomentar y promover el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres; transformar los modelos socioculturales de conducta de las mujeres y los hombres con la finalidad de prevenir las conductas estereotipadas que permiten, fomentan o toleran la violencia contra las mujeres; educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres a las y los servidores públicos, así como ofrecer servicios especializados por medio de las dependencias públicas y apoyar a las instituciones privadas encargadas de la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia.

En relación con dicho programa, el grupo desea hacer notar que el mismo no fue remitido por el gobierno del estado por lo que no es posible realizar pronunciamiento alguno acerca de su contenido. No obstante, cabe señalar que no fue posible para el grupo encontrar dicho programa publicado en algún sitio de internet del gobierno del estado y se observa que a pesar de que el estado señaló que se han realizado tres evaluaciones trimestrales sobre su ejecución, por el momento no se cuenta con los resultados.

En este sentido, el grupo de trabajo insta al estado a publicar el referido programa, o en su caso, elaborarlo, difundirlo, evaluarlo y a dar seguimiento puntual a su implementación, así como verificar su cumplimiento por parte de todas las instancias involucradas y su adecuada ejecución en todos los municipios.

Por otro lado, en cuanto a los programas de reeducación para personas generadoras de violencia, el estado refirió que cuenta con el Programa Estatal de Modificación de la Conducta “Vive sin Violencia” y el Programa de Ofensores Sexuales, implementados por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Seguridad Pública. Sobre este aspecto, el grupo de trabajo nota que el primer programa sólo es impartido a personas condenadas por los delitos de robo, homicidio y secuestro, y que ambos se llevan a cabo únicamente en el interior de los penales en el estado.

Si bien el grupo de trabajo valora que existan iniciativas para la reeducación de las personas agresoras, considera necesaria la creación de procesos dirigidos específicamente a prevenir la violencia contra las

humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

¹⁰³ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras, *Cit.*, párr. 258.

mujeres, que no se limiten a los centros penitenciarios. Es importante que estos programas tengan un carácter preventivo y no únicamente reactivo. En especial, los programas preventivos de educación en materia de violencia de género deben estar orientados a la población objetivo que se considere generadora de los diversos tipos de violencia contra las mujeres, abarcando todas las modalidades previstas por la Ley General de Acceso.

En cuanto a la recopilación y sistematización de información sobre la violencia contra las mujeres, el estado reportó que actualmente no se cuenta con un Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia en Contra de las Mujeres y señaló que en marzo de 2015 se presentó ante el Congreso local una iniciativa de reforma a la Ley local de Acceso a fin de crear dicha base de datos. La ausencia de dicho banco preocupa al grupo de trabajo, pues el conocimiento de la situación estructural de violencia que puedan o no estar experimentando las mujeres en el estado depende, en gran medida, de contar con información confiable con respecto al número de casos de violencia contra las mujeres y el tipo de atención proporcionada, cuyo análisis en conjunto debería permitir al estado encontrarse en posición de formular, entre otras, políticas públicas de prevención adecuadas a las necesidades de su población y las problemáticas particulares que ésta enfrenta. Por ello, el grupo considera que esta falta constituye un incumplimiento del estado a su obligación de debida diligencia en la prevención de violaciones a derechos humanos de las mujeres y de la violencia feminicida¹⁰⁴.

Por lo que se refiere a la prevención de la violencia contra ciertos grupos de mujeres que podrían encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad, debido a su condición migratoria o su origen étnico, llama la atención del grupo que las distintas autoridades entrevistadas refirieron, casi de manera generalizada, que las mujeres indígenas o migrantes no acuden ante ellas y, normalmente, no requieren brindarles ningún tipo de servicio.

Lo anterior, a pesar de que diversas organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo sus labores en el municipio de Ensenada o en las zonas fronterizas como los municipios de Tijuana y Tecate, relataron al grupo de trabajo diversos casos que ponen de manifiesto la gravedad de la violencia que sufren las mujeres migrantes e indígenas, así como el hecho de que la información estadística de delitos cometidos en contra de mujeres reportada por la Procuraduría General de Justicia del estado, incluye casos tanto de mujeres indígenas como de migrantes.

Asimismo, el grupo de trabajo constató que ninguna de las instancias visitadas cuenta con intérpretes o traductores que puedan brindar atención de primer contacto a las mujeres indígenas o extranjeras en su lengua, y en algunos casos el personal no tiene conocimiento de qué tendría que realizarse para solicitar este tipo de servicios. En este sentido, preocupa al grupo que la violencia ejercida en contra de las mujeres indígenas y migrantes sea invisibilizada y que las instancias gubernamentales no cuenten con la estructura ni el personal adecuado para atender sus necesidades específicas. El grupo considera que estas situaciones podrían ser un factor que propicie que las mujeres indígenas o migrantes que sufren violencia no sientan la confianza de acercarse a las instituciones que podrían brindarles apoyo. Por ello, se exhorta al estado a realizar las acciones necesarias para lograr que el respeto a la identidad

¹⁰⁴ Al respecto, la Recomendación General Número 9 del Comité de la CEDAW considera que “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de las mujeres en los Estados y, por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra las mujeres en su territorio” (Cfr. ONU. Comité CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8° período de sesiones, 1989). Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano “adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos” (Cfr. ONU. Comité CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52° período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág. 4).

cultural, el origen étnico y la impartición de servicios en el idioma de las mujeres víctimas de violencia, sea parte integrante de las políticas y prácticas institucionales¹⁰⁵.

En relación con lo anterior, a partir de la información estadística remitida por la Procuraduría local, el grupo observó que no existe alguna categoría que permita identificar con claridad a la población migrante (sólo se puede capturar la información con respecto a nacionales, extranjeras y mexicanas nacidas en la entidad) y en el caso de las personas menores de 18 años, tampoco se puede distinguir cuando se trata de niñas o adolescentes migrantes, o incluso de niñez migrante no acompañada. De este modo, respecto de las personas extranjeras, no se informó al grupo de trabajo su nacionalidad y en el caso de migración interna, se estaría igualmente obviando si se trata de niñas¹⁰⁶, adolescentes o mujeres indígenas que, además, podrían encontrarse en situación de migración.

A consideración del grupo, el desconocimiento de dicha información impide al estado implementar políticas públicas adaptadas a las necesidades de todas las mujeres sujetas a su jurisdicción, independientemente de que sean o no bajacalifornianas. En este sentido, a fin de garantizar adecuadamente los derechos humanos, el estado de Baja California debe tener en consideración las necesidades específicas de ciertos grupos de mujeres en razón de su edad, de su condición migratoria, de su identidad LGTTTBI o de su pertenencia a una comunidad indígena, quienes debido a sus características particulares o a la situación en la que se encuentran inmersas, no cuentan con las mismas posibilidades para ejercer y exigir sus derechos humanos.

Por otro lado, el grupo de trabajo identificó diversas irregularidades en la atención y prevención de casos de violencia. Por ejemplo, durante las visitas *in situ* realizadas, el grupo observó que en las instancias del sector salud, el personal médico no siempre da aviso al MP o no se registran todos los casos de mujeres violentadas de conformidad con la NOM-046, a fin de “no ser citados” o “evitarse problemas”. A consideración del grupo, la asistencia otorgada por parte de los servicios de salud a las mujeres que se presentan por lesiones constituye un aspecto fundamental en la prevención de la violencia.

La no detección oportuna de estos casos y su no referencia a las autoridades de procuración de justicia fomentan la perpetuación e incremento de la violencia contra las mujeres y constituyen una falta de debida diligencia del personal de salud del estado de Baja California.

Si bien el gobierno del estado señaló de manera expresa que, de los casos de delitos en contra de niñas y mujeres reportados entre 2008 y 2013, no se tienen registrados antecedentes de una denuncia previa de la víctima en contra del victimario, como se mencionó en el apartado anterior, a partir de las estadísticas analizadas del sector salud se identificó que en el estado se registra un alto porcentaje de repetición de eventos respecto de todos los tipos de violencia.

¹⁰⁵ Tomando en consideración los estándares contemplados por la Norma Técnica de Competencia Laboral en Interpretación de Lenguas Indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas de la Secretaría de Educación Pública, cuyo nombre oficial es “Estándar de Competencia Laboral para la Función de Interpretación Oral de Lengua Indígena al Español y Viceversa en el Ámbito de Procuración y Administración de Justicia”. Disponible en: <http://panitli.inali.gob.mx/images/pdf/nuinl001.01.pdf>

¹⁰⁶ En este sentido, la Corte IDH ha determinado que el Estado debe resguardar la protección de las y los niños y adolescentes toda vez que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de ver afectados sus derechos humanos, por lo que deben adoptarse medidas de cualquier tipo con un carácter reforzado respecto de las cuales el Estado asuma su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad¹⁰⁶, derivado del carácter *erga omnes* de las mismas (Cfr. Corte IDH. *Caso Contreras y otros vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 31 de agosto de 2011, Serie C No. 234, párrs. 107 y 108; Cfr. Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párrs. 138 y 160).

Por ello, el grupo de trabajo considera indispensable que a fin de cumplir adecuadamente con su obligación de prevenir los casos de violencia, las autoridades del estado de Baja California deben tomar todas las medidas de protección necesarias para prevenir futuras agresiones¹⁰⁷.

El grupo exhorta al gobierno del estado a dar a conocer a todas las autoridades encargadas del sector salud, el contenido y las obligaciones derivadas de la NOM-046.

Por último, el grupo de trabajo observó que las instancias encargadas de atender a las mujeres no cuentan con la infraestructura y los recursos humanos adecuados para realizar sus funciones, lo que inevitablemente impacta en la calidad del servicio que se brinda. En general, las agencias ministeriales y la coordinación de atención a víctimas del delito cuentan con un espacio reducido para la recepción del público y, en ocasiones, las oficinas no están completamente cerradas, las instalaciones a veces son compartidas por varias servidoras y servidores, y no existe la privacidad necesaria para brindar la atención. De manera particular, destaca la escasez de personal en los Hospitales Generales, donde se observó que los programas de atención a la violencia solamente cuentan con una persona psicóloga que se encarga de atender a las usuarias y de dirigir el programa. Asimismo, se constató que el Inmujer sólo cuenta con 14 personas para cubrir todas las actividades a su cargo en los cinco municipios del estado y que las agencias especializadas del MP no cuentan con personal especializado para investigar los posibles casos de feminicidios.

En virtud de lo anterior, el grupo insta al estado a fortalecer a las instituciones encargadas de la atención y procuración de justicia, a fin de evitar escenarios propicios para la perpetuación de la violencia contra las mujeres.

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

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. Por tal razón, el cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra, determinando, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas¹⁰⁸.

Sin embargo, no solamente dicha violencia extrema, sino todos los actos de violencia expresados en la comisión de delitos en agravio de las mujeres, que pueden constituir algún tipo y modalidad de violencia de género en términos de la Ley General de Acceso, deben ser investigados por las autoridades de procuración de justicia y sancionados por los operadores de las diversas instancias de impartición de justicia.

La obligación de investigar atribuible a todas esas autoridades no es una obligación de resultado, pero debe ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa¹⁰⁹. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición, en el entendido de que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones a derechos humanos.

¹⁰⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155.

¹⁰⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, *Cit.*, párr. 177.

¹⁰⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que, una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que ésta se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de los responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en un contexto de violencia general¹¹⁰.

En este sentido, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades e imparcialidad necesaria para que realicen su labor con perspectiva de género, con el fin de evitar un sesgo en la investigación generado por prejuicios y estereotipos. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas, y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos¹¹¹.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces¹¹².

El Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres¹¹³.

La solicitud de AVGM señala que las instancias de procuración de justicia no realizan investigaciones adecuadas porque, por un lado, existe un desinterés en sancionar la violencia contra las mujeres, y por el otro, no existen protocolos de investigación para el delito del feminicidio, aunado a que el personal ministerial no está adecuadamente capacitado.

De la información estadística proporcionada por el estado se desprende que entre 2008 y 2015 se han investigado 677 homicidios de mujeres, de los cuales sólo se han consignado 152, es decir, el 22.45% de las averiguaciones previas iniciadas en un periodo de poco más de siete años.

En relación con otro tipo de delitos cometidos en contra de niñas, adolescentes y mujeres en dicho periodo, se iniciaron las siguientes investigaciones: 36,620 casos de lesiones, de los cuales se consignaron 3,941; 14,675 robos con violencia, de los cuales se consignaron 2,305; 47 raptos, de los cuales sólo se consignaron 2; 54 secuestros, de los cuales sólo consignaron 6; 18 casos de tortura, de los cuales únicamente se consignó uno; 15,533 casos de violencia familiar, de los cuales se consignaron 1,659; 5,594 violaciones, de las cuales consignaron 1,460; 688 casos de hostigamiento sexual, de los

¹¹⁰ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras, *Cit.*, párrs. 290 y 293.

¹¹¹ *Ibidem*, párr. 455

¹¹² *Loc. Cit.*

¹¹³ *Ibid*, párr.454.

cuales se consignaron 19; 6,182 casos de otros delitos sexuales, de los cuales 1,798 fueron consignados, y 106 casos de trata de personas, de los cuales fueron consignados 58.

Preocupa al grupo las bajas cifras de consignación con respecto a todos los delitos reportados por el estado en contra de niñas, adolescentes y mujeres. A partir de los datos anteriores, el grupo observó que se iniciaron un total de 80,194 averiguaciones previas y que sólo se consignaron 11,401 casos, cifra que representa únicamente el 14.21% de los casos de violencia contra las mujeres.

De esta forma, el grupo observa que en un periodo de más de siete años en más del 80% de los casos no se ha formulado imputación alguna, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva, lo que sin duda propicia la impunidad.

Adicionalmente, se observa que podría existir dilación e inactividad procesal en algunos casos, pues se reportan expedientes que tienen varios años en integración y aún continúan abiertos. En este sentido, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceso a la justicia y a cumplir diligentemente con su obligación de investigar. En particular, debe tenerse presente la obligación de investigar *ex officio* y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres y niñas, en el marco de un contexto general de violencia.

Asimismo, llama la atención del grupo que el estado no reportó ninguna investigación iniciada por el delito de feminicidio. Si bien se tiene conocimiento de que dicho tipo penal fue recientemente reformado¹¹⁴, preocupa al grupo que la violencia propiciada por el crimen organizado o los estereotipos y prejuicios de género de las autoridades a los que se hizo referencia con anterioridad, invisibilicen los actos que podrían constituir violencia feminicida.

Así por ejemplo, en respuesta a la interrogante del grupo de trabajo sobre la aparición de cuerpos de mujeres en lugares públicos en Tijuana y Mexicali, el gobierno del estado informó sobre cinco casos, en los cuales sólo un responsable ha sido identificado. Sobre estos presuntos feminicidios, llama la atención que se indicara que uno habría sido considerado como homicidio “pasional”, que tres se relacionaban con actividades de narcomenudeo y uno más fuera catalogado como “circunstancial”, cuando dichas categorías no son tipos penales existentes en la legislación local.

El personal de procuración de justicia entrevistado no cuenta con el conocimiento ni la capacitación adecuada para detectar e investigar los posibles casos de feminicidio, lo que propicia que con frecuencia los asesinatos de mujeres se atribuyan a otras causas, invisibilizando así el fenómeno de violencia feminicida. En efecto, durante las visitas *in situ* realizadas por el grupo, se pudo observar que las Agencias de Investigación Especializadas en Homicidios Dolosos no cuentan con personal capacitado en la investigación de feminicidios, en materia de derechos humanos y perspectiva de género.

En este sentido, el grupo de trabajo considera importante destacar que el feminicidio tiene una doble dimensión jurídica, como delito y como violación grave a los derechos humanos de las mujeres. En

¹¹⁴ Cuya última reforma realizada en febrero de 2015 fue publicada el 20 de marzo, quedando de la manera siguiente: “Artículo 129.- FEMINICIDIO: Comete el delito de Feminicidio el que dolosamente prive de la vida a una o varias mujeres por razones de Género. Se considera que existen razones de género, cuando se dé una o más de las siguientes circunstancias: I.- Haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o amistad; II.- Haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad; III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; IV. A la víctima se le hayan infringido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previa o posterior a la privación de la vida; V. Existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; VII. La víctima haya sido incomunicada. A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de veinte a cincuenta años de prisión, además de una multa de 200 a 500 días de salario mínimo vigente. Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio”.

cualquier caso, las hipótesis de investigación de los asesinatos de niñas y mujeres deben realizarse con una perspectiva de género. Además, en todos los casos de homicidios dolosos violentos de mujeres, debe presumirse la posibilidad de que se hubiere cometido un feminicidio.

Se considera grave que hasta la fecha el estado de Baja California no cuente con protocolos especializados de investigación con perspectiva de género para el delito de feminicidio y otros cometidos en contra de niñas y mujeres.

El grupo exhorta al estado a elaborar y publicar, de manera inmediata, protocolos de investigación con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, que permitan guiar con claridad las actuaciones de todo el personal ministerial que participa en las investigaciones de delitos cometidos en contra de niñas y mujeres. Es importante que dichos protocolos establezcan de manera expresa que, en caso de asesinatos violentos de mujeres, se debe partir de la presunción de que el delito se cometió por motivos de género y por tanto, el protocolo debe guiar todas las actuaciones en el marco de su investigación, a fin de confirmar o descartar, durante el curso de la misma, los elementos del tipo penal que le lleven a calificar en definitiva el delito de que se trate.

Por otra parte, la solicitud de AVGM refiere que en los últimos años se han incrementado los casos de secuestros y desapariciones de mujeres jóvenes en Tijuana, así como la localización de fosas clandestinas en la zona del Valle de Mexicali.

Al respecto, el estado reportó 54 casos de secuestros de mujeres cometidos entre 2010 y 2015, de los cuales 40 se cometieron en Tijuana y únicamente seis han sido consignados, situación que resulta preocupante. En cuanto al número de mujeres desaparecidas, el estado señaló que no cuenta con dicha información.

Esto parece indicar que las desapariciones de mujeres podrían no estarse investigando o atendiendo de manera diligente o bien, que no existe un registro adecuado de los casos que permita darles seguimiento puntual. Dicha circunstancia resulta evidente en diversas recomendaciones emitidas por la CNDH entre 2008 y 2015, vinculadas con desapariciones de personas (no necesariamente de mujeres) ocurridas en el municipio de Tijuana, en las que se señala que para la autoridad ministerial no es clara la competencia de investigación de hechos relacionados con desaparición de personas, entre otras cosas, debido a que no existía dicho tipo penal en la legislación local y normalmente se han investigado como secuestro agravado¹¹⁵.

Al respecto, se exhorta al estado a diseñar protocolos de actuación para la búsqueda y localización de niñas y mujeres desaparecidas.

Adicionalmente, la solicitante refirió que existen múltiples casos de violencia contra las trabajadoras sexuales y las mujeres de la comunidad LGTTTBI en el estado. Al respecto, de la información estadística remitida por el gobierno de Baja California, llama la atención del grupo de trabajo que, por un lado, la Procuraduría General de Justicia utilice en sus formatos las categorías de “prostituta” y “bailarina” y, por otro, que los casos de averiguaciones previas iniciados por delitos cometidos en contra de dichas víctimas son reducidos.

En este sentido, el estado reportó un total de 151 averiguaciones previas iniciadas por los delitos de violencia familiar, violación, estupro, incesto, trata de personas, lesiones, robo con violencia y homicidio cometidos en contra de trabajadoras sexuales (incluidas bailarinas y trabajadoras de bares). De dichos casos, diez corresponden al delito de homicidio.

¹¹⁵ Cfr. CNDH, Recomendación 39/2008.

Cabe señalar que los datos reportados por municipio no coinciden con las cifras globales reportadas por el estado. Con independencia de ello, se observa una gran concentración de los delitos cometidos en contra de trabajadoras sexuales en el municipio de Tijuana, que reporta 103 averiguaciones previas.

Por lo que se refiere a las mujeres de la comunidad LGTTTBI, el estado no informó de manera particular sobre los delitos cometidos en su contra. Si bien el grupo de trabajo no cuenta con información suficiente para determinar si existe impunidad o falta de debida diligencia en la investigación de los delitos cometidos en contra de la población LGTTTBI¹¹⁶, a partir de las entrevistas realizadas a las autoridades y a las organizaciones de la sociedad civil, se percibe una cierta indiferencia ante la situación particular de estas mujeres, quienes deben ser especialmente protegidas por las instituciones de la procuración e impartición de justicia, debido a sus condiciones de vulnerabilidad¹¹⁷. Por ello, se insta al estado a diseñar estrategias coordinadas y específicas para atender la violencia que sufre esta población, bajo una perspectiva de género incluyente, libre de discriminación y de estereotipos relacionados con la identidad de género o preferencia sexual, y con un enfoque de derechos humanos.

Ahora bien, por lo que respecta a la obligación de sancionar, el gobierno del estado no proporcionó información alguna respecto de las sentencias (condenatorias o absolutorias) recaídas a cada una de las investigaciones consignadas y los promedios de las penas impuestas. Asimismo, el estado señaló que no se cuenta con protocolos para juzgar con perspectiva de género ni se han realizado evaluaciones para determinar si las instancias de administración de justicia realizan su labor con perspectiva de género.

Por lo anterior, el grupo de trabajo no puede pronunciarse sobre el número de casos que cuentan de manera efectiva con una sanción. Sin embargo, a partir de las cifras analizadas con respecto a las averiguaciones previas consignadas, es claro que existe un contexto de impunidad y que el número de casos en los que las víctimas no han obtenido justicia es significativamente alto.

En este sentido, el grupo considera que el estado de Baja California no está cumpliendo adecuadamente con su obligación general de garantizar los derechos humanos de las mujeres ni con sus obligaciones específicas de investigar y sancionar las violaciones a los mismos.

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

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

¹¹⁶ No obstante, el grupo toma nota de que el Código Penal del estado no contempla algún tipo de agravante o un delito autónomo por razones de odio o discriminación. Dicha circunstancia podría ser un factor que ha contribuido a que la violencia de género hacia las mujeres con identidad LGTTTBI haya sido hasta ahora ignorada.

¹¹⁷ Al respecto, resulta importante señalar que, de acuerdo con el Informe Especial sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos cometidos por Homofobia de la CNDH, en todo el país existe un problema, en general, de discriminación en agravio de la población LGTTTBI. El informe indica que “los delitos y violaciones a los derechos humanos por orientación sexual, identidad o expresión de género no son hechos aislados, obedecen a patrones de conducta de algunos miembros de la sociedad y del proceder recurrente de ciertos servidores públicos, tales como prejuicios, aversiones y rechazos, lo que refleja la existencia de un problema estructural serio de intolerancia, y que requiere de su reconocimiento expreso y de una atención especial por parte de las autoridades encargadas de promover la educación, la cultura, el respeto a la legalidad y la no discriminación en el país. Por ello, dicho sector de la población se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad (Cfr. CNDH, *Informe Especial sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos cometidos por Homofobia*, 2010, p. 11. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2010_homofobia.pdf).

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados¹¹⁸. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo¹¹⁹.

La obligación de reparar los daños sufridos por la violencia de género debe ser considerada de manera integral y, con el fin de distinguirla de las acciones de prevención, se debe tener en cuenta que ha de realizarse particularmente en el marco de un procedimiento de atención, investigación o sanción de dicha violencia. En este sentido, las instancias especializadas en la atención de las mujeres, a cargo de una averiguación previa o de un proceso penal tienen una obligación específica de velar porque las víctimas accedan a la medida de reparación adecuada a su situación.

Al respecto, el informe del estado indica únicamente la normatividad¹²⁰ que permite a los órganos jurisdiccionales determinar el resarcimiento del daño causado, que incluye la restitución de la cosa, la reparación del daño material y la indemnización de perjuicios, así como la reparación del daño moral, incluyendo el pago de tratamientos, sin precisar si las autoridades han implementado medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción o de no repetición, con respecto a los casos específicos reportados.

La entidad federativa indicó que no cuenta con la información sistematizada sobre las reparaciones judiciales determinadas en cada uno de los casos. Por ello, preocupa al grupo de trabajo la posibilidad de que en las sentencias que se hubiesen sido logradas, no se haya determinado algún tipo de reparación para las víctimas.

En este sentido, el grupo de trabajo exhorta al estado de Baja California a realizar las acciones operativas y legales necesarias para garantizar la reparación integral del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres, tomando en cuenta los estándares de la Ley General de Víctimas y del derecho internacional de los derechos humanos.

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

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el Estado impida que autoridades o actores privados discriminen, transgredan, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de dichos derechos. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres¹²¹.

Al respecto, la solicitante refirió que hasta el momento, no se habría otorgado alguna orden de protección en favor de mujeres víctimas de violencia en el estado, según las leyes general y local de acceso. En el mismo sentido, diversas organizaciones de la sociedad civil señalaron que dichas medidas de protección no se emiten de manera efectiva y que las autoridades, en todo caso, se limitan a utilizar las disposiciones ordinarias previstas por la legislación familiar y penal con respecto a la protección de víctimas y testigos.

¹¹⁸ Cfr. ONU. Comité CEDAW, Recomendación General N°28, *Cit.*, párr. 32.

¹¹⁹ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras, *Cit.*, párr. 450.

¹²⁰ Cfr. Artículos 32 y 33 del Código Penal para el Estado de Baja California.

¹²¹ Cfr. ONU. Comité CEDAW. Recomendación General N°28, *Cit.*, párr.9.

Por su parte, el estado de Baja de California informó que no se cuenta con un registro de las órdenes de protección otorgadas por parte de las instancias ministeriales o solicitadas al poder judicial, ni de aquellas emitidas por las instancias encargadas de la impartición de justicia. En virtud de ello, no se proporcionaron datos concretos sobre el número de órdenes de protección dictadas en favor de mujeres víctimas de violencia en el estado en los últimos años.

El gobierno de Baja California remitió únicamente la “Ruta para la Implementación de las Medidas de Protección” de acuerdo con la Ley local de Acceso, que consiste en un cuadro de flujo sobre las etapas de atención de un caso, según las autoridades que podrían intervenir en él.

Asimismo, el estado aportó información sobre la atención detallada que ha sido proporcionada a diversas niñas y mujeres víctimas de violencia por parte del Inmujer y de la Procuraduría para la Defensa de los Menores y la Familia. Particularmente, señaló la existencia del Centro de Atención y Protección a la Familia, en Mexicali, y el Centro de Atención Integral en Tijuana, pertenecientes al DIF, que concentran módulos de diversas dependencias del estado a fin de brindar mayores facilidades y servicios a las usuarias víctimas de violencia. Si bien dichos servicios se consideran útiles, no aportan mayor información sobre las acciones específicas destinadas a proteger a las mujeres que por cualquier circunstancia se encuentran en riesgo de ser víctimas de violencia.

En este sentido, sorprendió al grupo de trabajo que durante las entrevistas realizadas a las autoridades, algunas personas de las instancias jurisdiccionales en materia familiar y penal señalaron que las órdenes de protección no son útiles, puesto que no se cuenta con personal policial “que pueda estar cuidando a una mujer 24 horas”, o bien que éstas normalmente no se dictan porque vulneran el derecho del hombre a la propiedad, indicando además que “la mujer podría ser constantemente acosada”.

Por otra parte, aunque el personal de procuración de justicia señaló que sí se emiten órdenes de protección a favor de mujeres víctimas de violencia, casi nadie logró explicar el procedimiento que normalmente se sigue, el fundamento bajo el cual se actúa o bien los factores a considerar en la determinación de la medida de protección en concreto. Asimismo, se indicó al grupo que a nivel municipal resulta muy compleja la implementación efectiva de las órdenes de protección, puesto que el personal de policía y judicial no tiene claridad sobre su competencia en la materia¹²².

De esta forma, se detectó un desconocimiento general por parte de las y los servidores públicos, sobre quién, cuándo y cómo puede solicitar, emitir o ejecutar órdenes de protección en favor de mujeres víctimas de violencia, situación que, a juicio del grupo, puede llegar a generar un riesgo mayor. Aunado a ello, se identificó que no existen protocolos o guías de actuación para atender casos en los que las mujeres se encuentran en peligro de ser violentadas.

Por ello, es indispensable que se refuerce la capacitación en materia de órdenes de protección, dirigida a las y los servidores públicos encargados de su emisión e implementación, así como que se elaboren, publiquen y difundan los protocolos correspondientes para garantizar su adecuada instrumentación. En particular, es necesario contar con un mecanismo de evaluación y análisis del riesgo con perspectiva de género que retome los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres, a fin de garantizar que las medidas otorgadas correspondan a las necesidades particulares en cada uno de los casos y no revictimicen a las mujeres beneficiarias de las mismas.

¹²² En relación a la importancia de contar con las medidas de protección y seguridad en caso de violencia contra las mujeres, la CIDH estableció que, al reconocerse el riesgo de las víctimas y la correspondiente necesidad de protección, el Estado se encuentra obligado a asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los términos de la orden de protección. Ello implica que las autoridades responsables de la ejecución de la orden de protección conozcan su existencia y sus términos, con la finalidad de que comprendan que una orden de protección representa una determinación de riesgo y como tal identifiquen cuáles son sus responsabilidades a partir de esta determinación (Cfr. Caso Lenahan (Gonzales) y otros, *Cit.*, parr. 132).

En este sentido, es necesario brindar el debido seguimiento de las medidas otorgadas a cada una de las víctimas y realizar revisiones periódicas sobre el estado de riesgo y la idoneidad de continuar o modificar las medidas de protección implementadas. Para tales efectos, resulta indispensable que las autoridades lleven registros sobre las órdenes de protección emitidas e implementadas en cada uno de los casos.

El grupo reitera que la no adopción de medidas de protección para garantizar la integridad física y psíquica de las mujeres representa una vulneración a sus derechos, pero también propicia que las conductas de violencia sean perpetuadas, circunstancia especialmente grave en el marco de alguna averiguación previa o proceso contra la persona agresora, pues en dichos casos la autoridad no debe tolerar ni consentir que exista un riesgo de daño o peligro para la víctima.

Al respecto, durante las entrevistas realizadas, las autoridades refirieron que derivado de que algunas organizaciones de la sociedad civil proporcionan servicios de alojamiento temporal, han establecido acuerdos de coordinación y cooperación con éstas para canalizar a las víctimas que así lo requieran. En particular, se indicó que en el estado existe solamente un refugio especializado en violencia contra las mujeres, el cual es operado por la sociedad civil.

Si bien el grupo reconoce que el gobierno trabaje con las organizaciones civiles, no puede dejar de señalar que es su responsabilidad, y no de los particulares, garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia. Por ello, debe crear un marco jurídico *ad hoc* que regule el funcionamiento de dichas instancias, así como los mecanismos de apoyo y supervisión por parte del gobierno.

Diversas autoridades de atención de primer contacto refirieron que en algunos casos, las víctimas no pueden ser recibidas en esos refugios, pues las organizaciones establecen un perfil específico de víctimas. Este tipo de situaciones evidencia la necesidad de que el estado cuente con sus propios albergues o refugios adecuadamente regulados, sin perjuicio de que se apoye, supervise o certifiquen otros de carácter privado o social, para satisfacer la demanda existente.

En virtud de lo anterior, el grupo insta al gobierno del estado a revisar la situación actual de los protocolos de actuación frente a casos de niñas o mujeres violentadas, así como de los albergues y/o refugios para brindar protección a las mujeres y niñas víctimas de violencia.

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

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos, bajo los principios de igualdad y no discriminación¹²³. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que se debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos¹²⁴.

¹²³ Cfr. Corte IDH *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

¹²⁴ Cfr. Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

Al respecto, el estado informó que se llevaron a cabo dos campañas a nivel estatal sobre violencia de género y derechos humanos, tanto en el marco del Día Internacional de la Mujer, como en el del Día Internacional de la Eliminación de Violencia contra la Mujer. Asimismo, señaló que en marzo de 2014, se repartieron 250 folletos, 80 violentómetros y 30 pulseras en instituciones gubernamentales en Ensenada. Por su parte, en noviembre de 2014, se repartieron un total de 11,200 artículos de publicidad en moños, botones, carteles y folletos en diversas áreas de gobierno en Mexicali, Tecate, Tijuana y Rosarito.

Igualmente, se reportó que se difundieron aspectos básicos de prevención de la violencia a través de la campaña de difusión estatal en medios digitales denominada “Tienes derecho a una vida libre de violencia”. Por otra parte, señaló que a través del Paimef, se efectuó la “Campaña de Papel Tortilla” que consistió en proporcionar papel promocional para envolver tortillas con información impresa sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como los datos de contacto del Inmujer.

El grupo de trabajo considera que si bien estos esfuerzos de difusión y promoción de los derechos humanos son importantes y necesarios en la medida en la que contribuyen a generar una cultura de respeto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, resultan limitados y por ende, insuficientes. En efecto, de la información proporcionada por el estado se desprende que no se cuenta con una estrategia de comunicación social a largo plazo y que las principales campañas realizadas se circunscriben a dos meses en el año. Por lo que se refiere a las acciones de promoción realizadas a través de medios digitales, se valora que su difusión sea de carácter continuo, pero preocupa al grupo que éstas no logren llegar a la totalidad de la población objetivo porque su acceso requiere forzosamente el uso de internet. En este sentido, se sugiere también considerar la posibilidad de incluir medios impresos y alternativos.

Asimismo, se observa que las campañas se dirigen única y exclusivamente a mujeres con el principal objetivo de dar a conocer su derecho a una vida libre de violencia. El grupo considera que dichas acciones son necesarias, pero deben ir acompañadas de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores que producen y reproducen la violencia; que promuevan la denuncia; provean información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos y se dirijan no sólo a las mujeres, sino también a hombres y a las personas que atestigüen violencia.

Paralelamente, el grupo observa con preocupación que en el municipio de Tijuana, en la carretera escénica Tijuana – Ensenada y en la carretera Tijuana – Mexicali, existen anuncios espectaculares que difunden imágenes que denigran y cosifican a las mujeres.

Por lo anterior, es indispensable que a través de las campañas estatales, se impulsen contenidos y mensajes dirigidos al empoderamiento integral de las mujeres y a las masculinidades libres de estereotipos de género. En este sentido, se sugiere mostrar situaciones en las cuales las mujeres y los hombres acceden de manera no discriminatoria a las mismas oportunidades y participen, en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Asimismo, las campañas deben ser incluyentes y considerar las problemáticas y necesidades de todas las mujeres del estado de Baja California, particularmente las indígenas, migrantes, trabajadoras sexuales, trabajadoras de las maquiladoras, jornaleras agrícolas, las que pertenecen a la comunidad LGTTTBI y cualquier otra que se encuentre en una situación específica de vulnerabilidad.

Adicionalmente, el estado reportó que, a través de la Secretaría de Educación Pública se realizó la primera Jornada Estatal “Por una Vida Libre de Violencia”, como parte del *Programa para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres*, cuyo objetivo es evitar la reproducción de prácticas discriminatorias y “promover la equidad de género como acciones cotidianas en la escuela”. Este programa consiste en la organización y desarrollo de acciones y eventos académicos dirigidos a profesionalizar a las maestras y maestros, y al personal directivo y de apoyo técnico-pedagógico, con el propósito de promover el

respeto a los derechos humanos, la equidad entre hombres y mujeres, y la prevención de la violencia hacia éstas.

El grupo de trabajo reconoce que estas iniciativas son fundamentales para transformar los patrones culturales que propician la violencia contra las mujeres. No obstante, advierte que el referido programa habla de manera constante de “equidad” de género, término que ha sido objeto de recomendaciones a nuestro país por parte del Comité de la CEDAW. En este sentido, se recomienda enfáticamente utilizar el término “igualdad”, reconocido en los estándares aludidos desde 1996¹²⁵. Por lo anterior, se insta al estado a consultar a personas especialistas a fin de adecuar, en lo pertinente, sus programas y políticas en la materia.

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

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

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano por el Comité de la CEDAW respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para “eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]”¹²⁶.

a. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

El grupo de trabajo observa con preocupación que en el Estado de Baja California no existe una Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Un instrumento de esta naturaleza permitiría establecer los lineamientos y mecanismos institucionales dirigidos a promover y garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Por ello, el grupo de trabajo exhorta al estado a impulsar la creación de legislación en la materia, en concordancia con los parámetros normativos previstos en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada en 2006.

b. Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Baja California

Entre los aspectos a destacar de esta ley se encuentran: i) la prohibición de toda discriminación por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; ii) la obligación de las autoridades de adoptar todas las medidas necesarias y diseñar e instrumentar políticas públicas que tengan como objetivo prevenir y eliminar la discriminación; iii) la prohibición expresa de discriminar a las mujeres por parte de cualquier órgano público, estatal o municipal, autoridad, servidor público, persona física o moral, y el señalamiento de conductas específicas que constituyen discriminación en su contra; iv) la prohibición expresa de

¹²⁵ Al respecto, el Comité de la CEDAW observó que, “si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término “equidad”. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad. Asimismo, dicho Comité “pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad”.

¹²⁶ Cfr. ONU. Comité CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º periodo de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

discriminar a las personas en razón de su preferencia, origen étnico, nacional, regional o religión, y v) el establecimiento de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, mujeres embarazadas, la niñez, las y los jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y la población indígena.

En relación con la categoría denominada “preferencias”, el grupo considera que debe especificarse que se trata de “preferencias sexuales”. Las mujeres no son un grupo homogéneo de población, son afectadas de distinta manera por las múltiples violencias e injusticias sociales que se conjugan con la condición de género, sus preferencias sexuales y estilos de vida. De tal forma, es necesario modificar esta Ley para evitar ambigüedades en el alcance de esta prohibición para homologarla con lo establecido por el párrafo quinto del artículo primero constitucional.

Por otro lado, el grupo nota que no resulta adecuado que se establezca que corresponde a la PDHPCBC prevenir la discriminación y promover las políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de todas las personas, puesto que esto excede su esfera de su competencia. Se considera necesario que esta circunstancia sea modificada y sustituida por un sistema interinstitucional y coordinado.

Asimismo, el grupo de trabajo observa que esta Ley no cuenta con su reglamento, circunstancia que es indispensable para su lograr su efectiva operatividad.

c. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentran: i) el reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación; ii) las bases del marco conceptual de la violencia contra las mujeres en la entidad federativa; iii) el reconocimiento de las órdenes de protección como actos de urgente aplicación; iv) la obligación de garantizar la instalación y el mantenimiento de refugios para las mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; v) la creación del Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en contra de las Mujeres; y vi) la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Sobre esta ley el grupo considera importante: i) ampliar la temporalidad de las órdenes de protección a fin de que su vigencia no se limite a 72 horas, sino que ésta persista hasta en tanto se extinga el riesgo que dio origen a las mismas, y ii) establecer que éstas deberán dictarse de manera inmediata por parte de las autoridades facultadas para ello una vez que tengan conocimiento del caso.

d. Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar para el Estado de Baja California

Entre los aspectos relevantes de la Ley se encuentran: i) el reconocimiento de que tanto la víctima como el agresor tienen derecho a recibir atención y prevención; ii) la disposición de que los derechos reconocidos a la víctima son complementarios de los establecidos por la ley penal y civil; iii) la creación del Consejo para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar que propone el Programa en la materia; iv) la imposición de obligaciones específicas a la Procuraduría General de Justicia como brindar asistencia a las víctimas, coadyuvar en las acciones de atención, protección y auxilio a víctimas de otros organismos, y llevar un registro de los delitos que se cometen como consecuencia de la violencia familiar; v) la determinación de acciones específicas en materia de prevención, como estudiar las causas y consecuencias de la violencia, difundir la temática e impulsar un proceso de modificación de patrones socio-culturales, incluyendo el diseño de programas educativos; vi) la capacitación del personal de las instituciones de orientación, investigación y prevención de la violencia familiar; y vii) la colaboración con organismos sociales.

En cuanto a esta Ley, se considera que: i) debe eliminarse la posibilidad de que los conflictos de violencia familiar sean susceptibles de resolución mediante procedimientos conciliatorios, y ii) elaborar y publicar su Reglamento.

- e. Ley para Prevenir, Erradicar los Delitos en materia se Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Baja California

Entre los aspectos relevantes de la Ley se encuentran: i) el reconocimiento de los principios de máxima protección, debida diligencia y no revictimización; ii) el establecimiento de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas; iii) los lineamientos generales para la protección, atención y reintegración social; iv) la creación del Programa Estatal para Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos; y v) los criterios de coordinación interinstitucional para la prevención, combate y erradicación de los delitos de trata de personas y garantizar entre otros aspectos el respeto a la dignidad, libertad y desarrollo de las víctimas, ofendidos y testigos.

El grupo considera indispensable que se elabore y publique el Reglamento de dicha Ley para su adecuada implementación.

- f. Código Civil para el Estado de Baja California

Entre los aspectos destacables se encuentran: i) el reconocimiento de la capacidad jurídica en condiciones de igualdad para mujeres y hombres; ii) el consentimiento expreso para contraer matrimonio; iii) la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres durante el matrimonio, para disponer de sus bienes y celebrar contratos; iv) el reconocimiento del trabajo en el hogar como contribución económica para su sostenimiento, por lo que en caso de divorcio se prevé una indemnización al cónyuge encargado del mismo; v) el derecho de los cónyuges para decidir libre y responsablemente el número de hijas e hijos que deseen tener; y vi) la consideración de la violencia como causal de divorcio.

Sobre este Código el grupo considera necesario: i) eliminar la diferencia de edad entre mujeres y hombres para tener capacidad para contraer matrimonio; ii) suprimir la “perpetuación de la especie” como uno de los fines del matrimonio; iii) eliminar la disposición que señala que la profesión de las hijas e hijos debe ser la adecuada para su sexo; iv) establecer la violencia familiar como causa de pérdida de la patria potestad; v) reconocer la obligación de dar alimentos, independientemente de que el deudor o la deudora carezcan de medios para cumplirla; vi) incluir los gastos de embarazo y parto dentro de los conceptos que integran los alimentos; vii) establecer el divorcio incausado; viii) eliminar la posibilidad de desconocer la paternidad si el hombre demuestra que no tuvo acceso carnal con su esposa; y ix) eliminar el repudio de paternidad por no contacto carnal y sujetarlo a valoración científica judicial.

- g. Código Penal para el Estado de Baja California

Entre los aspectos destacables de esta legislación se encuentran: i) el reconocimiento de la violación sexual por parte del cónyuge, concubino o concubina como un delito; ii) la tipificación de los delitos de corrupción de menores y peligro de contagio; iii) la tipificación de los delitos de trata de personas, turismo sexual, violencia y violencia familiar equiparada; iv) la tipificación del feminicidio como un delito autónomo; v) el establecimiento de las medidas de seguridad que se pueden imponer a un agresor¹²⁷, y vi) el establecimiento de medidas provisionales para salvaguardar los bienes de los

¹²⁷ Como la prohibición de ir a lugar determinado, otorgar caución de no ofender, la prohibición de ofender por cualquier medio de comunicación, telefónico, electrónico u otro; y la sujeción a tratamiento psicológico o psiquiátrico especializado.

cónyuges y el aseguramiento de los alimentos, así como la protección de las hijas e hijos, durante el juicio de divorcio.

En cuanto a los aspectos negativos, el grupo de trabajo considera necesario: i) eliminar las expresiones que califiquen el actuar de una persona de acuerdo con parámetros socioculturales, como los calificativos de “casta” y “honesta” de la víctima de estupro; ii) eliminar la extinción de la acción penal para el delito de estupro cuando el agresor contraiga matrimonio con la ofendida; iii) establecer que las medidas de protección a favor de las víctimas deberán dictarse de manera inmediata una vez que se tenga conocimiento del caso y facultar al MP y a los jueces para solicitarlas u otorgarlas de oficio en caso de que las víctimas sean menores de dieciocho años; iv) tipificar el delito de acoso sexual de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Acceso, así como complementar los elementos del tipo penal de hostigamiento sexual con lo previsto por dicha Ley¹²⁸; y v) tipificar los delitos de discriminación y los crímenes de odio por la identidad sexual de las personas, de acuerdo con los estándares aplicables en materia de derechos humanos.

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

De acuerdo con lo señalado por la solicitante, lo observado por el grupo de trabajo y a partir de la información remitida por la Procuraduría General de Justicia estatal, no es posible conocer cuántas niñas, adolescentes y mujeres indígenas, migrantes internacionales o internas, y de la comunidad LGTTTBI, han sido víctimas de algún tipo de violencia.

Respecto de cada uno de los delitos contra las mujeres cometidos entre 2008 y 2015, la Procuraduría local únicamente identificó el total de víctimas, señalando en la mayoría de las estadísticas que no “se contaba con el dato” del grupo etario, del parentesco con el agresor, de su lugar de origen y de su ocupación.

Asimismo, se indicaron las cifras de mujeres indígenas víctimas del delito, pero no se precisó cuántas víctimas eran niñas, adolescentes y mujeres mayores de 18 años.

En cuanto a las cifras de mujeres extranjeras víctimas del delito, se destaca que no son un indicativo de la condición de migrante internacional que pudieran o no tener las mujeres, aunado al hecho de que no se informó su nacionalidad. De la misma manera, la categoría de mujeres nacionales no nacidas en Baja California tampoco refleja la condición de migrantes internas o desplazadas que pudieran tener dichas víctimas, sumado a que tampoco se informó la entidad federativa de origen de éstas.

Considerando dichas observaciones, se reportó que se iniciaron 677 averiguaciones por homicidio (doloso y en razón de parentesco) en agravio de 727 mujeres víctimas, de las cuales, 56 eran niñas, 28 adolescentes, 429 mujeres mayores de 18 años, 29 mujeres adultas mayores y en 138 casos no se capturó su edad. De ellas, una tenía por ocupación ser “bailarina”, dos estaban relacionadas con la venta de droga y diez eran trabajadoras sexuales. Entre el número total de víctimas, 11 eran extranjeras y 113 mujeres bajacalifornianas, pero con respecto a 556 mujeres, no se proporcionó información.

Sin embargo, en los casos de homicidio en razón de parentesco y de homicidio doloso contra mujeres, no se refirió dato alguno que contemplara víctimas indígenas. En este sentido, con respecto a los casos de homicidio en razón de parentesco se registraron dos niñas y nueve mujeres adultas, siendo seis de

¹²⁸ ARTÍCULO 13.- El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva. El acoso sexual es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

ellas nacionales. Tratándose de homicidios dolosos, se registraron 84 casos de niñas y adolescentes y 429 de mujeres adultas, de las cuales once eran extranjeras.

Por el delito de violencia familiar se iniciaron 15,533 averiguaciones con 16,078 víctimas, de las cuales 815 eran niñas y adolescentes, 11,912 mujeres adultas y de 3,351 mujeres se desconoce su edad. Asimismo, del total de víctimas 11,269 eran nacionales, 3,712 eran bajacalifornianas, 108 pertenecía a alguna de las 17 etnias indígenas¹²⁹ identificadas, 69 eran extranjeras y de 1,028 mujeres se desconocía su origen. Si bien en todo el territorio del estado se presentaron este tipo de casos, hay un especial énfasis de incidencia en Tijuana.

En cuanto al delito de violación, la Procuraduría local refirió haber iniciado 5,594 investigaciones con 5,911 víctimas, de las cuales 2,511 eran niñas y adolescentes, 1,807 mujeres adultas y de 1,593 mujeres no se capturó dicho dato. Del total de víctimas, 3,024 eran nacionales, 2,004 bajacalifornianas, 68 extranjeras, 56 pertenecían a 13 comunidades indígenas¹³⁰ y de 815 víctimas se desconocía dicha información. La mayoría de los casos ocurrieron en Mexicali.

Con respecto al delito de hostigamiento sexual, fueron abiertas 688 averiguaciones contándose 713 víctimas, de las cuales se reportaron 100 niñas y adolescentes, 468 mujeres adultas y de 145 mujeres se desconocía su edad. Del total de víctimas, 495 eran mujeres mexicanas, 127 bajacalifornianas, de 91 no se capturó su lugar de origen y 8 eran indígenas de cuatro etnias¹³¹, sin que se registraran casos de extranjeras. La mayoría de los casos ocurrió en Tijuana.

Sobre las cifras de “otros delitos sexuales”¹³², se iniciaron 6,182 investigaciones registrándose a 6,652 víctimas, de ellas, 3,585 eran niñas y adolescentes, mientras que 974 eran mujeres adultas, pero se ignora la edad de 2,093 mujeres. Del total de víctimas, en ningún caso se registró si eran nacionales, bajacalifornianas o extranjeras. Solamente se indicó que se atendieron a 62 mujeres indígenas de 15 etnias¹³³. Llama la atención y preocupa al grupo, de manera particular, la acentuación en los delitos sexuales cometidos en contra de mujeres menores de 18 años.

En cuanto al delito de trata de personas, se observó que entre 2011 y 2015, se han iniciado 106 averiguaciones relacionadas con 170 víctimas, de las cuales 84 eran niñas y adolescentes, 76 mujeres adultas y de 10 mujeres se desconocía su edad. Del total de víctimas, se refirió que 91 eran mexicanas, 58 bajacalifornianas y 10 extranjeras, sin poder afirmar si alguna era indígena pues no se contaba con dicho dato. Destaca que Tijuana concentra la mayoría de los casos. Sólo dos se registraron en Ensenada y Mexicali, y cinco en Playas de Rosarito.

En relación con las potenciales víctimas migrantes internas, el estado de Baja California reportó que de un total de 63, se han atendido al menos a cuatro mujeres víctimas de secuestro. De la misma manera, de un total de 20 víctimas a nivel estatal, por lo menos nueve mujeres mexicanas fueron torturadas. Esos casos ocurrieron en Tijuana y Mexicali.

¹²⁹ Comunidad aguateca, amuzgo, cakchiquel, chatino, chichimeca, chinanteco, chontal, chontal de Tabasco, matlatzinc, motocintle, mixteco, náhuatl, purépecha, quiche, seri, zapoteca, y en algunos casos también se registró a la persona con “otra etnia”.

¹³⁰ Comunidad aguateca, amuzgo, cakchiquel, chatino, chichimeca, chol, chontal de Oaxaca, mixteco, náhuatl, purépecha, triqui, zapoteca y en algunos casos también se registró a la persona con “otra etnia”.

¹³¹ Aguateco, cakchiquel, chichimeca y náhuatl.

¹³² Que según lo señalado por el estado implica incesto y abuso sexual.

¹³³ Aguateca, amuzgo, cakchiquel, chatino, chichimeca, chinanteco, chol, chontal de Oaxaca, chuj, mixteco, náhuatl, purépecha, seri, zapoteca y zoque.

En cuanto al rapto, fueron radicadas 47 indagatorias con 49 víctimas, de las cuales 12 eran niñas y adolescentes, 15 mujeres adultas y de 22 se desconocía la edad. De ese total, 29 eran mexicanas, seis bajacalifornianas, una extranjera y de 13 se desconocía su lugar de origen. Se reportó sólo un caso de una mujer indígena amuzga.

En materia del delito de lesiones, el estado reportó 36,616 casos con 39,109 víctimas, de las cuales 2,799 eran niñas y adolescentes, 23,989 mujeres adultas y de 12,321 se desconoce la edad. Del total de víctimas, 25,324 eran nacionales, 8,596 bajacalifornianas, 241 pertenecían a 24 grupos indígenas¹³⁴ y 164 eran extranjeras. Tijuana nuevamente es el municipio con mayor incidencia, en particular, de indígenas. En los casos de lesiones por infidelidad, se iniciaron cuatro investigaciones, de las cuales tres casos ocurrieron en Tijuana en agravio de mujeres nacionales, una de ellas adolescentes y dos mujeres adultas, así como un caso en Mexicali de una mujer adulta nacional.

En cuanto al delito de robo con violencia cometido en agravio de mujeres, se iniciaron 14,675 indagatorias con 15,258 víctimas, de las cuales 453 eran niñas y adolescentes, 10,208 mujeres adultas y de 4,597 no se registró su edad. Del total de víctimas, 9,060 eran mexicanas, 3,613 bajacalifornianas, 104 extranjeras y de 2,481 se desconoce su lugar de origen. Asimismo, del total referido, 83 pertenecía a una de los 17 grupos indígenas identificados¹³⁵, 1,198 no se auto adscriben a grupo indígena alguno y de 13,977 se desconocía el dato.

De lo anterior, se desprende que existen 84,750 niñas, adolescentes y mujeres víctimas de delito por actos relacionados con violencia psicológica, física, sexual o patrimonial.

Al menos, se registraron 49,306 casos de mujeres mexicanas no nacidas en Baja California víctimas de diversos delitos, lo que atendiendo al contexto particular de migración del estado de Baja California, podría interpretarse como mujeres en situación de migración. Llama la atención del grupo que las cifras más altas correspondan a los delitos de violencia familiar, lesiones y violación.

En el mismo sentido, por lo menos se iniciaron 559 averiguaciones previas por casos de mujeres indígenas víctimas de algún delito, principalmente de lesiones, robo y “otros delitos sexuales”.

Lamentablemente, la información presentada por el gobierno con respecto a las mujeres nacionales e indígenas, no permite analizar si, entre los múltiples casos de niñas y adolescentes, éstas se encuentran en una situación particular por su condición migratoria o de pertenencia a una comunidad indígena. Si bien dichas cifras no parecieran muy altas, tampoco debe pasarse inadvertido que, por un lado, no en todos los casos el estado informó la edad de las víctimas, su pertenencia a una comunidad o su lugar de origen. Aunado a ello, dichas cifras sólo son representativas de los casos en los que las víctimas lograron denunciar los hechos.

Llama la atención que en un número importante de casos se desconozcan las circunstancias o características de las víctimas. El grupo toma nota de que, en relación con casos de población migrante interna o internacional, no se considera su situación de movilidad, limitándose a darles un trato de extranjeras o nacionales, lo que pareciera indicar que la Procuraduría local no considera o no realiza un análisis de la delincuencia organizada transnacional que pudiera vincularse con algunos tipos de violencia específicos cometidos en contra de sectores particularmente vulnerables, como lo son las niñas y adolescentes en general, y las niñas y adolescentes indígenas o migrantes en particular.

¹³⁴ Aguateca, amuzgo, cakchiquel, chatino, chichimeca, chinanteco, chocho, chol, chontal, cora, cucapa, huasteco, ixil, jacalteco, mame, matlazinc, mixe, mixteco, motocintle, náhuatl, quiche, seri, triqui y zapoteca.

¹³⁵ Aguateca, amuzgo, cakchiquel, chatino, chichimeca, chinanteco, chol, chuj, maya, náhuatl, ocuilteco, pame, quiche, raramuri, tarahumara y zapoteca.

Al respecto, el grupo considera indispensable que las instancias de procuración de justicia realicen las diligencias necesarias para recabar la información relevante sobre el caso en cuestión, la víctima y el victimario, que les permita no sólo avanzar de manera eficiente en la integración de sus investigaciones sino que posibilite también recopilar la información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, que pueda ser utilizada en las investigaciones y posteriormente en el diseño de políticas públicas de prevención.

Con especial énfasis, el grupo considera como una falta grave del estado de Baja California el no contar con la información exacta de cuántas mujeres indígenas y migrantes nacionales o extranjeras han sido víctimas de homicidio, ni contar con algún tipo de información relacionada con las mujeres pertenecientes a la comunidad LGTTTBI.

En cuanto al lugar en el que se cometieron los delitos, el grupo observa que existe una mayor incidencia de la violencia contra las mujeres en el municipio de Tijuana en lo general, pero tratándose de ciertos delitos sexuales, como la violación, el foco de atención se centra en Mexicali acompañado de Ensenada y Tijuana.

Por lo que hace al estado procesal que guardan todos los casos, como ya se señaló con respecto a la obligación de investigar, preocupa al grupo de trabajo el elevado número de casos y la multiplicidad de los actos de violencia cometidos contra las mujeres (reflejado en la diversidad de delitos de los que han sido víctimas entre 2008 y 2015), aunado al grave escenario en el cual no se ha formulado imputación alguna en más del 80% de ellos. Estos son factores que muestran la falta de interés institucional por asegurar el acceso a la justicia de las mujeres.

El grupo estima que existe un contexto de impunidad crónica, pues al realizar un cruce entre el número de averiguaciones iniciadas y consignadas por año y por delito, el número de casos en los que las víctimas no han obtenido justicia es significativamente alto. Cuando dicha información se valora a la luz de aspectos como el origen étnico, la situación de migración, la pertenencia de las mujeres a la comunidad LGTTTBI o la ocupación de las trabajadoras sexuales, se torna aún más preocupante.

En este sentido, el grupo de trabajo insta al gobierno del estado a instrumentar todas las medidas necesarias para garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceder a la justicia y cumplir con debida diligencia su obligación de investigar.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Baja California, del contexto analizado anteriormente, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo, éste concluyó lo siguiente¹³⁶:

I. Primera conclusión

El grupo de trabajo detectó un vacío de información y contradicciones en los datos sobre violencia hacia las mujeres en Baja California, entre otras cosas, producto de la inexistencia de un sistema de

¹³⁶ De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso a la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, en un plazo de seis meses siguientes a la aceptación del informe, deberá remitir la información necesaria sobre las acciones que están llevando a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. En este sentido, el grupo toma en consideración que algunas de sus propuestas son de carácter estructural, por lo que su total cumplimiento no podría llevarse a cabo en el término antes referido. No obstante, el grupo de trabajo tomará en consideración el conjunto de acciones que a la fecha de entrega del informe, al que se refiere el artículo antes citado, muestren que el gobierno de Baja California ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

información confiable que permita contar con las bases adecuadas para conocer, sistematizar y evaluar la situación de la violencia contra las mujeres en la entidad.

El estado informó que en marzo de 2015 se presentó ante el Congreso local una iniciativa de reforma a la Ley local de Acceso a fin de crear dicha base de datos y establecer la competencia a la autoridad que deberá administrarlo.

En consecuencia, se propone:

Impulsar la aprobación de la reforma correspondiente de la Ley local de Acceso a fin de crear el Banco Estatal y determinar la autoridad que será competente de su manejo.

La base de datos debe ser única, integrada y actualizada; debe contener todos los datos relacionados con casos de violencia contra las mujeres (tanto de víctimas como de agresores) y ser alimentada con la información de todas las instancias –estatales y municipales– involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Asimismo, es necesario realizar acciones de coordinación con organizaciones de la sociedad civil e instituciones privadas que atiendan a mujeres víctimas de violencia. Además, debe garantizar la protección de datos personales y el acceso a la información pública.

Dicha base de datos deberá proveer información sobre la violencia contra las mujeres en la entidad, a fin de conocer sus tipos, modalidades y tendencias, y poder diseñar políticas públicas a nivel estatal y municipal en la materia.

Además, los datos sistematizados deberán alimentar al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim), creado por mandato de la Ley General de Acceso.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el reporte sobre el estado del proceso parlamentario y/o publicación en el periódico oficial del decreto de reforma a la Ley local de Acceso sobre la creación del Banco Estatal y el establecimiento de la autoridad competente, que asegure la integración de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos (documento de designación y convenios relativos); ii) difundir en el sitio de internet del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, y en otros sitios electrónicos del gobierno estatal dicha reforma; iii) la plataforma electrónica en funcionamiento y los medios probatorios como el documento técnico del diseño, desarrollo e implementación del sistema de información, debiendo contener la sistematización y actualización de la información por parte de las instancias responsables (resultados por mes, instancia, tipos y modalidades de violencia, contenidos ya en la plataforma), y que sea capaz de generar mapas georeferenciales, y iv) elaboración de información estadística y mapas sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal.

II. Segunda conclusión

El estado de Baja California informó al grupo de trabajo sobre la existencia del Programa de Atención y Prevención de la Violencia Familiar. Sin embargo, este programa no corresponde a su obligación emanada de la Ley local de Acceso y, además, es insuficiente para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los tipos y modalidades previstos por las leyes de la materia.

En consecuencia, se propone:

Elaborar, publicar y difundir, en medios oficiales y de otra índole, el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) elaboración y publicación en el periódico oficial del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y ii) difundir dicho Programa en el sitio de internet de Inmujer y en otros sitios electrónicos del gobierno estatal.

III. Tercera conclusión

El estado de Baja California no cuenta con una ley de igualdad entre mujeres y hombres, este instrumento es necesario para establecer los lineamientos y mecanismos institucionales dirigidos a promover y garantizar la igualdad sustantiva, de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. A pesar de que se han elaborado dos propuestas de esta legislación, ninguna ha sido aprobada por el Congreso local.

En consecuencia, se propone:

Impulsar la aprobación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el estado de Baja California, en concordancia con los parámetros normativos previstos en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada en 2006.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la presentación de la iniciativa de ley, en concordancia con el contenido de la Ley General en la materia; ii) la publicación en el periódico oficial de la entidad de la ley, y iii) la difusión de la ley en el sitio de internet del Inmujer, en otros sitios electrónicos del gobierno de la entidad y cualesquiera otros medios.

IV. Cuarta conclusión

El grupo de trabajo observó que el Inmujer no cuenta con recursos humanos y financieros suficientes para el desempeño adecuado de sus atribuciones.

En consecuencia, se propone:

Dotar al Inmujer de la estructura que requiere para el desarrollo de sus actividades: presupuesto y recursos humanos, materiales e institucionales para hacer una tarea eficiente.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el aumento de presupuesto al Inmujer, y ii) los actos administrativos necesarios para su fortalecimiento.

V. Quinta conclusión

El grupo de trabajo observó la inexistencia de una articulación entre las distintas instituciones encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Especialmente, resulta preocupante la desarticulación entre las distintas Agencias Ministeriales de Homicidios Dolosos, Delitos Violentos, Delitos Sexuales, Violencia Familiar y Secuestros pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California. Lo anterior, repercute en el registro de casos de feminicidios y desapariciones de mujeres, entre otros delitos, en la prevención e investigación de la violencia de género, así como la sanción de sus responsables.

En consecuencia, se propone:

Crear Agencias especializadas en los delitos de feminicidio y desaparición de mujeres, así como tener Agencias especializadas separadas que investiguen los delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas, y la violencia familiar.

Diseñar mecanismos de articulación entre las distintas Agencias Ministeriales que atienden a mujeres víctimas de violencia, que incluyan aquellas encargadas de la investigación de otros delitos como *lesiones* que son cometidos contra mujeres en el ámbito no familiar, con la finalidad de registrar adecuadamente todos los tipos y modalidades de violencia, pero sobre todo que garanticen la debida diligencia en la prevención e investigación de todos los casos, con un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la creación de Agencias del MP especializadas en Feminicidio y en Desaparición de niñas, adolescentes y mujeres; ii) el rediseño de las Agencias especializadas en la investigación de los delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas, y Violencia Familiar; iii) el programa de articulación entre las distintas Agencias Ministeriales que atienden a mujeres víctimas; iv) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal para su implementación; v) la implementación de dicho programa, y vi) la evaluación de sus resultados.

VI. Sexta conclusión

Según reportó el gobierno del estado de Baja California, en la entidad existen diversas instancias que proporcionan atención a mujeres víctimas de violencia, como el Centro de Atención y Protección a la Familia, en Mexicali, y el Centro de Atención a la Mujer de Tijuana, ambos pertenecen al DIF. Sin embargo, sólo se cuenta con un albergue especializado para brindar protección a las mujeres y sus familias, el cual está a cargo de una organización de la sociedad civil (CAVIM). No obstante, la capacidad instalada de estos centros no logra cubrir la demanda existente.

El grupo observó que el Centro de Atención a la Mujer de Tijuana requiere de mayor infraestructura, recursos humanos capacitados y presupuesto, a fin de lograr el objetivo para el cual fue creado. El grupo considera que esta iniciativa debe replicarse a nivel estatal, con presencia en todos los municipios.

Asimismo, el grupo tuvo conocimiento de que existen otras instituciones que apoyan a las mujeres víctimas de violencia, como el Refugio para Mujeres Víctimas de Violencia del DIF –Tijuana, y la Casa de Tránsito para Mujeres en Mexicali, las cuales presentan diversas carencias.

En consecuencia, se propone:

Que el estado garantice la protección de las mujeres víctimas de violencia y sus familias, mediante la instalación de albergues o refugios a su cargo, junto con la creación del marco jurídico que regule su funcionamiento e incluya mecanismos de apoyo y evaluación de sus actividades.

Proporcionar mayor apoyo para el fortalecimiento del Refugio para Mujeres Víctimas de Violencia del DIF –Tijuana. Dar mayor impulso al proyecto de creación de la Casa de Tránsito para Mujeres en Tijuana. En ambos casos, se debe elaborar un plan de acción, que incluya la gestión de recursos que garantice su funcionamiento permanente.

Crear un Centro de Justicia para las Mujeres que les ofrezca servicios integrales, con la finalidad de garantizar la atención descentralizada a mujeres.

Asimismo, debe continuar y fortalecer los convenios de colaboración con las organizaciones que trabajan en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia y sus familias.

Indicadores de cumplimiento:

En relación con los albergues y refugios, el grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el proyecto de regulación de los albergues o refugios estatales, privados y sociales; ii) el reporte, con información probatoria, sobre el proyecto de creación del albergue o refugio estatal de mujeres; iii) los reportes de avance en las acciones de fortalecimiento del Refugio para Mujeres Víctimas de Violencia del DIF –Tijuana; iv) el proyecto para la creación de casas de tránsito para mujeres en la entidad, y v) el informe sobre las acciones de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la atención de mujeres víctimas de violencia.

Sobre la recomendación relativa al Centro de Justicia para las Mujeres, se plantean los siguientes indicadores de cumplimiento: i) el reporte (con información probatoria) sobre el avance de la creación del Centro de Justicia para las Mujeres; ii) el decreto de creación del Centro; iii) el proyecto arquitectónico del Centro; iv) el modelo de gestión y administrativo del Centro, y v) la evidencia de las acciones realizadas para la asignación presupuestal.

VII. Séptima conclusión

El estado de Baja California no reportó la existencia de protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres. Aunado a ello y a pesar de la existencia de tipos penales específicos, como el feminicidio y la desaparición de mujeres, existe desconocimiento de su aplicación práctica e integración de sus elementos típicos por parte de las autoridades encargadas de procuración de justicia, lo que impide su adecuada aplicación e invisibiliza estos delitos.

En consecuencia, se propone:

Elaborar, publicar y difundir los Protocolos especializados en la investigación de delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas, del delito de feminicidio y de la desaparición de mujeres.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) elaborar y publicar en el periódico oficial el protocolo especializado en la investigación de delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas; ii) elaborar y publicar en el periódico oficial el protocolo especializado en la investigación del delito de feminicidio; iii) elaborar y publicar en el periódico oficial el protocolo especializado en la investigación de casos de desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, y iv) difundir dichos Protocolos en el sitio de internet de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California y otros sitios electrónicos del gobierno estatal.

VIII. Octava conclusión

El grupo de trabajo observó que en el estado de Baja California se dictan muy pocas órdenes de protección, ya sea porque las y los servidores públicos desconocen que cuentan con atribuciones para hacerlo o porque no conocen el procedimiento, el fundamento o los factores a considerar para su emisión. Además, no se cuenta con personal para su ejecución ni con un registro del número de órdenes de protección dictadas en favor de mujeres víctimas de violencia.

También se observó que no existen protocolos o guías de actuación para atender casos en los que las mujeres se encuentran en peligro de violencia y dictar órdenes de protección. Tampoco existen análisis de riesgo.

En consecuencia, se propone:

Capacitar en materia de órdenes de protección, a las y los servidores públicos encargados de su emisión e implementación, en todos los órdenes de gobierno.

Elaborar, publicar y difundir el protocolo correspondiente para garantizar su adecuada instrumentación.

Crear e implementar un mecanismo de evaluación y análisis del riesgo con perspectiva de género que retome los estándares internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres.

Brindar el debido seguimiento de las medidas otorgadas a cada una de las víctimas y realizar revisiones periódicas sobre el estado de riesgo y la idoneidad de continuar o modificar las medidas de protección implementadas.

Crear un registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes, desagregado con variables sociodemográficas de identificación de las víctimas, así como variables de identificación de la autoridad que dictó la orden.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) las cartas descriptivas de los programas de capacitación¹³⁷ con la descripción de estrategias, metas, población objetivo y mecanismos de evaluación, y el listado del personal elegible y listas de asistencia; ii) el registro administrativo y sistema electrónico de consulta de las órdenes de protección; iii) la elaboración, publicación y difusión de los protocolos correspondientes que incluyan un mecanismo de análisis de riesgo con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad, y iv) los informes de seguimiento de las medidas de protección implementadas.

IX. Novena conclusión

El grupo de trabajo percibe que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia no son suficientes, eficientes y eficaces, así como las instancias que los proporcionan no cuentan con las herramientas para brindarlos bajo los principios de igualdad y no discriminación. El estado no refirió algún modelo específico que estuviera implementando; sin embargo, organizaciones de la sociedad civil nos proporcionaron una copia del Modelo de Atención de la Violencia contra las Mujeres para el Estado de Baja California 2014 (elaborado en el marco del Programa de Apoyo a las Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas 2014).

En consecuencia, se propone:

¹³⁷ Las cartas descriptivas deben contener: los objetivos, las actividades, la metodología, el horario de la realización, los insumos y recursos materiales necesarios, los responsables de su desarrollo, las actividades y mecanismos de evaluación.

Institucionalizar y difundir el Modelo existente a fin de que las servidoras y servidores públicos que proporcionan atención a las mujeres víctimas de violencia tengan conocimiento del mismo, de los servicios integrales especializados que tienen obligación de brindar, instrumenten la coordinación interinstitucional para garantizar el acceso a dichos servicios y promuevan el empoderamiento de las mujeres.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la publicación del Modelo en el Periódico Oficial del estado, y ii) la evidencia de las gestiones realizadas para su implementación, monitoreo y evaluación.

X. Décima conclusión

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

Durante las visitas *in situ* se documentó que el personal que atiende el servicio de gineco-obstetricia y de urgencias no se encuentra adecuadamente capacitado para el cumplimiento de la NOM referida, ya que no realiza detecciones ni referencias oportunas a los servicios especializados para este fin y se ha convertido en perpetrador de violencia obstétrica: reprimendas injustificadas, humillaciones por las características sociodemográficas de las pacientes y tratos irrespetuosos.

Por otro lado, el grupo considera que la presunción del ocultamiento de muertes maternas por el Sector Salud estatal y la dilación en la investigación de las muertes que resultan sospechosas en su diagnóstico para la DGIS, constituyen violaciones a los derechos de las mujeres.

En consecuencia, se propone:

Realizar programas de capacitación en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos y derechos de las usuarias, con un enfoque de género e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud de urgencias y de gineco-obstetricia, particularmente dirigidos al personal médico y de enfermería que está en contacto directo con las usuarias. El objetivo es que este personal desarrolle las habilidades y competencias necesarias para la aplicación de la NOM-046 y asegurar un trato respetuoso, competente culturalmente y apegado a los derechos de las pacientes. Dichos programas deben especificar los mecanismos de seguimiento, evaluación y certificación del personal.

Por otro lado, es fundamental el cumplimiento de la normatividad que establece la obligatoriedad del envío de la documentación necesaria para descartar muertes sospechosas por maternidad.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo considera que los indicadores de cumplimiento son: i) el programa de capacitación continua de la NOM-046 para personal médico, de enfermería y cualquier otro en contacto directo con las usuarias; ii) el listado de personal elegible¹³⁸ y reconocimiento de quiénes han acudido a la

¹³⁸ Aquel que tenga contacto directo con las víctimas, que al menos formen parte del servicio de urgencias y ginecología.

capacitación, documentación de las capacitaciones con cartas descriptivas¹³⁹, fechas y firmas del personal del servicio de ginecoobstetricia asistente, y iii) el documento que describa la estrategia e informe la cantidad total de personal certificado (desglosada por adscripción al servicio y sexo); y iv) la evidencia de que la información solicitada por la DGIS para la búsqueda intencionada de muertes maternas, hubiere sido remitida.

XI. Décima primera conclusión

El grupo detectó que la policía municipal y estatal incurren en omisiones graves y prácticas discriminatorias hacia las mujeres, lo que refleja una notoria falta de sensibilidad sobre la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida, así como la deficiente contención que reciben en una ocupación expuesta frecuentemente a riesgos físicos y emocionales extremos.

En consecuencia, se propone:

Realizar programas de capacitación permanente para el personal operativo de la Policía Municipal y Estatal en materia derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad. Desarrollar un programa de contención para el personal mencionado, con la asesoría de especialistas, que incluya talleres para el manejo de emociones y la solución de conflictos.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo considera que los indicadores de cumplimiento son: i) los programas de capacitación y contención, con la descripción de estrategias, metas, población objetivo y mecanismos de evaluación; ii) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal que permita su implementación; iii) la contratación de personal especializado para el diseño e impartición de los programas; iv) las cartas descriptivas¹⁴⁰, el listado del personal de policía elegible y las listas de asistencia, y v) la evaluación del proceso de capacitación.

XII. Décima segunda conclusión

El grupo de trabajo observa que existe un desconocimiento de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, género y derechos de las mujeres, para garantizar su acceso a la justicia y un trato respetuoso y digno.

En consecuencia, se propone:

Impartir, de manera continua, capacitaciones especializadas en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres, con un enfoque de género e interculturalidad, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad. Las capacitaciones deben estar diseñadas con un fuerte componente práctico aplicado a sus funciones, así como contar con mecanismos de supervisión, evaluación y certificación permanentes que permitan medir su impacto real.

Indicadores de cumplimiento:

¹³⁹ Las cartas descriptivas deben contener: los objetivos, las actividades, la metodología, el horario de la realización, los insumos y recursos materiales necesarios, los responsables de su desarrollo, las actividades y mecanismos de evaluación.

¹⁴⁰ *Idem*.

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño e impartición de cursos especializados en la materia; ii) los programas de capacitación con la descripción de estrategias, metas, población objetivo y mecanismos de evaluación; iii) la evidencia de las gestiones realizadas para la asignación presupuestal que permita su implementación; iv) las cartas descriptivas¹⁴¹, listado del personal ministerial y judicial elegible y listas de asistencia, y v) la evaluación del proceso de capacitación y certificación del personal sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación y del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII. Décima tercera conclusión

El grupo observa que las campañas de prevención en el estado de Baja California no cuentan con una estrategia de comunicación social a largo plazo. Se requiere mayor difusión y permanencia para garantizar su eficacia, y que sean dirigidas no sólo a mujeres, sino también a hombres.

Aunado a lo anterior, las campañas no han sido dirigidas específicamente a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad: pertenecientes a la comunidad LGTTTBI, indígenas, migrantes, jornaleras, obreras de la maquila, trabajadoras sexuales.

En consecuencia, se propone:

Generar campañas permanentes, hacia hombres y mujeres, con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, con el propósito de visibilizar e identificar los tipos y modalidades de violencia, así como dar a conocer los derechos de las mujeres y las instancias a las que pueden acudir para hacerlos valer. Aunado a lo anterior, deben llevarse a cabo campañas de prevención de la violencia contra las mujeres, focalizadas a los grupos en situación de vulnerabilidad ya mencionados, con un enfoque de derechos humanos e interculturalidad.

Para tales fines, se sugiere establecer una relación estratégica con organizaciones de la sociedad civil o de instancias gubernamentales que tienen trabajo con estos grupos.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo considera como indicadores de cumplimiento: i) los diseños de campaña con perspectiva de género asesoradas por especialistas en la materia; ii) las evidencias de su difusión, y iii) la medición de impacto de las mismas.

En relación con las campañas focalizadas, el grupo considera como indicadores: i) la elaboración de una propuesta a mediano plazo, que identifique la periodicidad de las campañas y la estrategia de difusión; ii) la evidencia de la participación de especialistas en las problemáticas de los distintos grupos ya mencionados, y iii) la evidencia de difusión de por lo menos una campaña, dirigida a una de estas poblaciones.

XIV. Décima cuarta conclusión

El grupo identificó que existe un programa de atención y reeducación para hombres que cometieron determinados delitos violentos y que se encuentran en los sistemas penitenciarios. En este sentido, considera que es urgente la creación de un programa específico para la población masculina, que no se limite al contexto penitenciario ni a la comisión de un delito violento.

En consecuencia, se propone:

¹⁴¹ Las cartas descriptivas deben contener: los objetivos, las actividades, la metodología, el horario de la realización, los insumos y recursos materiales necesarios, los responsables de su desarrollo, las actividades y mecanismos de evaluación.

Crear programas de reeducación a hombres generadores de distintos tipos y modalidades de violencia, basados en un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad. Esto significa abordar temáticas tales como nuevas masculinidades, paternidad responsable, micromachismos, diversidad sexual y homofobia, derechos de las mujeres, manejo de las emociones y resolución pacífica de conflictos.

El grupo considera que es necesario, además, canalizar esfuerzos a la sensibilización y reeducación de la población masculina que por sus características sociodemográficas suele estar marginada de estas iniciativas.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento los siguientes: i) la definición de la instancia responsable de diseñar e implementar estos programas; ii) el diseño de los programas focalizados de reeducación a hombres, de acuerdo con los lineamientos señalados; iii) la planeación estratégica para la implementación de los programas, incluyendo la gestión de recursos y la definición de los espacios físicos para su ejecución, y iv) el establecimiento de criterios de evaluación de la efectividad de los programas.

* * * *

El presente informe fue votado por unanimidad por María Guadalupe Díaz Estrada, representante del Inmujeres, Guadalupe Anel Lilita Ortega Moreno, representante de la Conavim, Ricardo Soto Ramírez, representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Silvia López Estrada y Marlene Celia Solís Pérez, representantes de El Colegio de la Frontera Norte, María Graciela Freyermuth Enciso, representante del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Marta W. Torres Falcón, representante de la Universidad Autónoma Metropolitana, y Rosa María Aguilar Ramírez, representante del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California.