



LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: INFORMACIÓN OFICIAL DISPONIBLE

CUARTA VISITADURÍA GENERAL.
PROGRAMA DE ASUNTOS DE LA MUJER Y DE LA IGUALDAD
ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
Magdalena Contreras

Área emisora:

Cuarta Visitaduría General

Programa de Asuntos de la Mujer y de la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH)

Año de publicación 2020

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: INFORMACIÓN OFICIAL DISPONIBLE

Contenido

<i>Introducción</i>	3
<i>1. La generación de información oficial sobre la violencia feminicida y el feminicidio</i>	5
<i>2. Las encuestas</i>	7
<i>3. Bancos de datos</i>	10
<i>4. Las llamadas de emergencia al 911</i>	19
<i>5. Las defunciones femeninas con presunción de homicidio</i>	26
<i>6. Los registros relacionados con la procuración de la justicia en torno al feminicidio</i>	35
<i>Consideraciones finales</i>	44

Introducción

La violencia contra las mujeres es una violación a sus derechos humanos. Ésta impide el goce y ejercicio de las libertades fundamentales, llegando incluso a quitarles la vida. En el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* de las Naciones Unidas, se menciona la importancia de considerar que la violencia contra las mujeres está arraigada en una discriminación sistemática contra éstas y en el ejercicio de poder y subordinación que se ejerce hacia las mujeres. En tal sentido: *“la premisa central del análisis de la violencia contra la mujer en el marco de los derechos humanos es que las causas específicas de dicha violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca están arraigadas en el contexto general de la discriminación sistémica por motivos de género contra la mujer y otras formas de subordinación”*.¹

Como se señala en la Recomendación General No. 40/2019: *“[la] violencia feminicida no se reduce ni se dimensiona únicamente a partir del número de homicidios o asesinatos de mujeres; la violencia feminicida representa un conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, al implicar desapariciones, torturas, agresiones y prácticas que atentan contra la dignidad, integridad, libertad y la vida de las mujeres”*.²

De acuerdo con lo establecido por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia feminicida es: *“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”*.³

Por su parte, el *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016*, menciona la necesidad al estudiar el feminicidio, de analizar el contexto general de violencia contra las mujeres: *“[un] contexto de violencia generalizada deviene en el aumento en el número de homicidios y otros delitos, en la percepción creciente de inseguridad y en violaciones a los derechos humanos”*.⁴

Sin embargo, debido a que la violencia toma diversas formas y expresiones que pueden estar afectando a las mujeres de maneras múltiples y, a su vez, sientan las bases estructurales donde estas expresiones extremas de la violencia son posibles, no se debe de perder de vista que ese contexto de violencia generalizada: *“tiene impactos diferenciados entre mujeres y hombres; entre zonas rurales y urbanas; o entre ciudades fronterizas y otros territorios”*.⁵

¹ Asamblea General de Naciones Unidas, *“Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General”*, A/61/122/Add.1 (6 de julio de 2006 2018), p. 31, disponible en: http://www.ungei.org/srgbv/files/N0641977_sp.pdf (fecha de consulta: 8 de julio de 2020).

² CNDH, *“Recomendación General No. 40/2019”*, p. 18.

³ *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, artículo 21.

⁴ CNDH, UAM Iztapalapa, *“Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016”*, México, 2016, p. 61. Disponible en: file:///C:/Users/les_l/Downloads/Acceso%20Justicia%20y%20feminicidio%202018.pdf (fecha de consulta 7 de septiembre de 2020).

⁵ *Ídem*.

Por ello, la violencia feminicida debe ser analizada y comprendida de manera específica, independientemente de un contexto de violencia general e impunidad. Debe de tenerse en cuenta que la violencia contra las mujeres “*responde a una devaluación social generalizada de éstas por el lugar que ocupan dentro de la estructura social patriarcal*”⁶.

De manera específica, “*el feminicidio es connotativo y denotativo de [esa] violencia extrema actual. Se relaciona directamente con el sistema de valores de una sociedad que permite, guardar silencio y justifica la violencia contra las mujeres, especialmente, las que están en una situación de vulnerabilidad; ya sea por falta de recursos económicos, situación migratoria, edad, etcétera*”⁷.

Con base en lo anterior, es posible observar a la violencia feminicida como ese conjunto de expresiones violentas contra las mujeres por razones de género, que se expresan en diversos ámbitos y generan una reiterada violación a sus derechos humanos, perpetuando entornos de desigualdad, discriminación y violencia contra ellas. En ésta confluyen todos los tipos de violencia y se expresa de manera estructural en diversas modalidades y ámbitos sociales, donde se consuman los feminicidios⁸.

Lo anterior queda manifiesto en la definición que hace Marcela Lagarde con relación al feminicidio y al contexto de violencia feminicida: “*El feminicidio se fragua en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, así como en la dominación de los hombres sobre las mujeres, que tienen en la violencia de género, un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres. De esas condiciones estructurales surgen otras condiciones culturales como son el ambiente ideológico y social de machismo y misoginia, y de normalización de la violencia contra las mujeres. Se suman también, ausencias legales y de políticas democráticas con contenido de género del gobierno y de los órganos de justicia del Estado, lo que produce impunidad y genera más injusticia, así como condiciones de convivencia insegura, pone en riesgo su vida y favorece el conjunto de actos violentos contra las niñas y las mujeres*”⁹.

⁶ Castañeda Salgado, Martha Patricia, *et. al.*, “*Feminicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia*”, Iztapalapa, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, enero-junio, número 74, año 34, 2013, p. 13, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39348328002>. (fecha de consulta: 07 de septiembre de 2020).

⁷ Mariana Berlanga, “*Una mirada al feminicidio*”, México, Ítaca, 2018, p. 49.

⁸ CNDH, UAM Iztapalapa, *Op. Cit.*, p. 64.

⁹ Lagarde, Marcela, “*Antropología, feminismo y política. Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres*”, en *Retos teóricos y nuevas prácticas*, Margaret Bullen y Carmen Diez Mintegui (Coord.), San Sebastián, España, Ankulegi Antropología Elakrtea, 2008, p. 217.

1. La generación de información oficial sobre la violencia feminicida y el feminicidio

A nivel internacional, el Comité de la CEDAW en su Informe 2018 relacionado con el actuar del Estado mexicano señaló lo siguiente:

El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:

[...]

g) Refuerce los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores.

La vida de todas las mujeres importa, por lo tanto, el registro adecuado de los asesinatos de mujeres sigue siendo una deuda del Estado mexicano. La información oficial debe reflejar de manera cabal la situación actual en torno a la violencia contra las mujeres, para lo que se precisa de refinar conceptual y metodológicamente los múltiples registros que actualmente son utilizados para aproximarnos al conocimiento no sólo de cuántas mujeres son asesinadas en México, sino también quiénes son esas mujeres y qué características en común tienen, así como dónde ocurren estos asesinatos y cuál es la respuesta de las instituciones del Estado mexicano.

De este modo, es indispensable que la información sobre la violencia contra las mujeres no esté sujeta a dichos por parte de las autoridades, sino que se cuente con información de calidad, consistente y periódica que permita contar con diagnósticos sólidos sobre la violencia feminicida, pero también sobre las acciones y omisiones de las instituciones del Estado que contribuyen a la impunidad.

Esta Comisión Nacional ha expresado con anterioridad que:

el desafío del Estado mexicano para realizar un registro confiable de los feminicidios sigue siendo una tarea pendiente en la actualidad. Ello guarda relación con diversos elementos, entre ellos: la diferencia en la tipificación del delito de feminicidio en las entidades federativas; la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las instancias de procuración de justicia para abrir carpetas de investigación y llevar a cabo dicha investigación con enfoque interseccional, con perspectiva de género y de derechos humanos; los obstáculos tecnológicos para alimentar una sola base de datos o plataforma a nivel nacional, entre otras¹⁰.

Actualmente se cuenta con información variada para dar cuenta de la violencia feminicida que, con conocimiento de las posibles debilidades conceptuales y metodológicas, es la fuente oficial para elaborar diagnósticos y, con base en ellos, diseñar, ejecutar y evaluar acciones que las instituciones gubernamentales lleven a cabo para dar respuesta al contexto de violencia feminicida.

¹⁰ CNDH, “Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida, 2016.”, México, 2018, p. 18, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf> (fecha de consulta: 09 de julio de 2020).

La información de cada entidad federativa con base en los certificados de defunción o, en los censos de procuración de justicia del INEGI, han sido la fuente principal de información sobre homicidios de mujeres. Con esta información, las expertas y expertos en la materia han llevado a cabo aproximaciones que ayudan a estimar el número de feminicidios o de muertes violentas de mujeres en el país. Actualmente, el acceso a información confiable sobre los feminicidios aún está en proceso de consolidarse.

Además de lo expuesto, se cuenta con información que provee periódicamente el SESNSP sobre carpetas de investigación iniciadas y sobre llamadas de emergencia, así como información proveniente de encuestas desarrolladas principalmente por el INEGI, e información proveniente de los bancos de datos sobre violencia contra las mujeres.

No obstante, la diversidad de fuentes de información sigue permeando un discurso tendiente a hacer un uso superficial de la información, para desestimar el problema de la violencia contra las mujeres, lo cual es contrario al derecho a una vida libre de violencia, pero también del derecho a contar con información confiable.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera indispensable exponer con claridad qué expresan las fuentes de información oficial sobre la violencia feminicida, y en qué sentido dichas fuentes aportan también información sobre las omisiones de las instituciones del Estado mexicano para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres que viven violencia.

2. Las encuestas

En el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el INEGI en 2016 llevó a cabo la cuarta ENDIREH. Esta encuesta mide la dinámica de las relaciones de pareja en los hogares, así como las experiencias de las mujeres en la escuela, el trabajo y la comunidad con distintos tipos de violencia. Asimismo, ofrece información referente a las experiencias de violencia de tipo físico, económico, sexual, emocional y patrimonial, que han enfrentado las mujeres de 15 años y más en los distintos ámbitos de su vida (de pareja, familiar, escolar, laboral y comunitario).

Los resultados de la ENDIREH 2016, mostraron que, en México, el 66.1% de las mujeres de 15 años y más, han enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor alguna vez en su vida, ya sea emocional, económica, física, sexual o discriminación. Dicho de otro modo, en el país casi 7 de cada 10 mujeres ha vivido situaciones de violencia¹¹.

Con base en la información disponible, se advierte que la violencia emocional es la más frecuente (49%), seguida de la violencia sexual (41.3%), de la violencia física (34% y de la violencia económica, patrimonial o discriminación en el trabajo (29%)¹².

En lo que concierne a aquellas mujeres que han vivido situaciones de violencia a lo largo de su relación actual o última, la prevalencia asciende al 43.9%, y en el ámbito familiar en general asciende al 10.3%. Es importante tener en cuenta que la violencia feminicida no se encuentra desvinculada de la violencia que se registra en el ámbito familiar.

En lo que refiere al abuso sexual infantil, la misma encuesta señaló que 9.4% de las mujeres de 15 años y más, sufrieron abuso sexual durante su infancia, lo cual representa 4.4 millones de mujeres. Al respecto, los principales agresores fueron los tíos (20%) y los primos (16%)¹³.

Por otro lado, la ENDIREH mostró que 10.3% de las mujeres de 15 años o más, fue víctima de algún acto violento por parte de algún integrante de su familia, sin considerar al esposo o la pareja. Esto es, casi 4 de cada 10 mujeres mayores de 15 años en México experimentaron violencia en su infancia. Al respecto, los principales agresores sexuales fueron los tíos (20%) y los primos (16%)¹⁴. Como ha expresado anteriormente la CNDH, esta información deja de manifiesto la naturalización de la violencia en contra de las mujeres en la sociedad, lo cual

¹¹ INEGI, “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, Principales Resultados”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

¹² Véase, CNDH, “La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19”, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020).

¹³ *Ídem*.

¹⁴ INEGI, “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, Principales Resultados”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020), p. 43.

reviste de singular gravedad cuando esta es ejercida en la infancia, al ser una etapa fundamental para el desarrollo de las personas¹⁵.

Los agresores más señalados en el ámbito familiar fueron los hermanos (25.3%) y el padre (15.5%)¹⁶. Esta información muestra los riesgos latentes a los que están expuestas las mujeres, niñas y las adolescentes en México y que el quedarse en casa, no implica que estén exentas de experimentar actos de violencia en su contra, más aún cuando los principales agresores son familiares, parejas o exparejas, lo que requiere de forma urgente de acciones específicas para garantizarles el derecho de vivir libres de violencia. En este sentido, esta Comisión Nacional ha expresado que *“es posible afirmar que el lugar más peligroso para las mujeres es su propio hogar. De este modo, es preciso explicitar la relación potencial entre la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y la violencia feminicida, es decir, aquella que puede llegar a su expresión máxima y detonar en el asesinato de una mujer”*¹⁷.

Otra de las encuestas que apuntan elementos relevantes para comprender la violencia contra las mujeres, aunque de manera tangencial, es la *“Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019”*. Esta encuesta si bien no aporta suficiente información desagregada por sexo¹⁸, o con la perspectiva de género necesaria para advertir los efectos diferenciados de la delincuencia sobre mujeres y hombres, señala que: *“En 2018 se denunció al 10.6% de los delitos. De ellos, el Ministerio Público inició una Averiguación Previa o Carpeta de Investigación en 63.9% de los casos.*

*Durante 2018 se denunció e inició averiguación previa o carpeta de investigación en 6.8% del total de delitos. EN 93.2% de delitos no hubo denuncia o no se inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación”*¹⁹.

Aunado a lo expuesto, a través de la ENVIPE se puede saber las razones por las que las víctimas no denuncian los delitos, entre ellas destacan la pérdida de tiempo (31.7%), la desconfianza en la autoridad (17.4%), que la

¹⁵ CNDH, “Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos que dan *seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres publicado en 2019*”, p. 51, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 08 de septiembre de 2020).

¹⁶ INEGI, “*Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, Principales Resultados*”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020), p. 29.

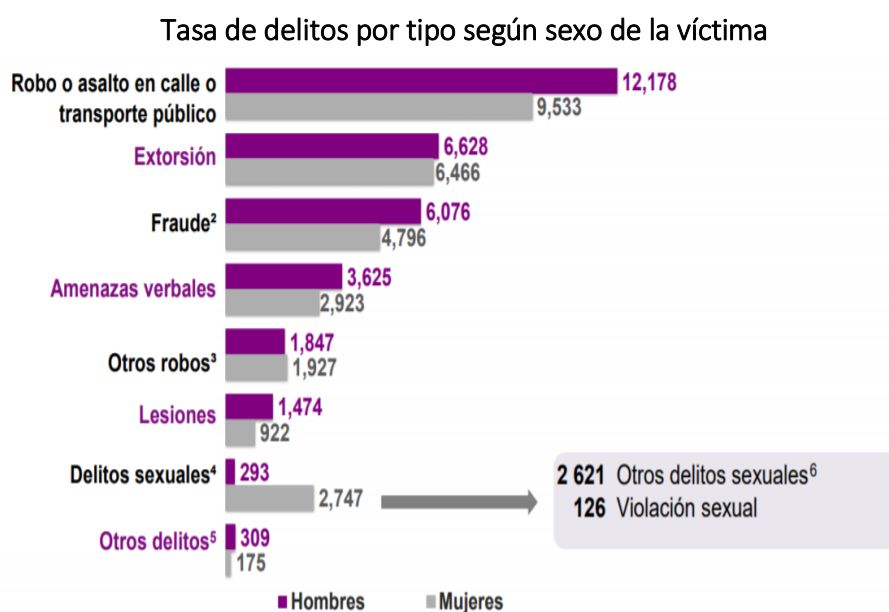
¹⁷ CNDH, “*La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*”, 2020, pp. 19-20, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020).

¹⁸ Destaca que como consideraciones especiales en esta encuesta, se precisa que *“La ENVIPE mide delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares, tales como: Robo total de vehículo, Robo parcial de vehículo, Robo en casa habitación, Robo o asalto en calle o transporte público, Robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamiento, abigeato, y otros tipos de robo), Fraude, Extorción, Amenazas verbales, Lesiones y Otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros, delitos sexuales y otros delitos)”*. INEGI, “*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Principales resultados*”, p. 7, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020).

¹⁹ INEGI, “*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Principales resultados*”, p. 33, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020).

denuncia representa trámites largos y difíciles (8.9%), que se percibe una actitud hostil de la autoridad (4.3%) o que se tiene miedo a vivir extorsiones (0.8%)²⁰.

Respecto a la violencia sexual contra las mujeres, se advierte que: *“La incidencia delictiva es mayor en los hombres para la mayoría de los delitos, sin embargo, en los delitos sexuales las mujeres se ven más vulnerables al contabilizarse 11 delitos sexuales cometidos a mujeres por cada delito sexual cometido a hombres”*²¹. Llama la atención, en principio, la vulnerabilidad de las mujeres como un asunto dado, cuando lo que se advierte es la vulneración de la integridad, la seguridad y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, cuando se comete violencia sexual contra ellas. En el siguiente gráfico se puede advertir que en los delitos sexuales se invierten los porcentajes, con relación a quiénes son las víctimas de los mismos (mujeres u hombres):



Fuente: INEGI, “ENVIPE 2019. Principales resultados”, p. 14.

Como parte de los delitos sexuales previstos en la encuesta se encuentran: el hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y hostigamiento sexual.

Ambas encuestas dan cuenta de que la violencia contra las mujeres es reportada en porcentajes significativos, y se captan particularidades y consideraciones que escapan a los registros de la procuración de justicia, por citar un ejemplo.

²⁰ *Ídem.*, p. 35.

²¹ *Ídem.*, p. 14.

3. Bancos de datos

Otra de las fuentes relevantes de información sobre la violencia contra las mujeres es el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), sin embargo, su regulación y operación aún presentan pendientes para el Gobierno Federal.

La fundamentación legal del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) se encuentra en la LGAMVLV, la cual prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 17.- El Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación de la violencia en la comunidad, a través de: [...]

III. El establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.

ARTÍCULO 38.- El Programa [Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres] contendrá las acciones con perspectiva de género para: [...]

X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;

ARTÍCULO 44.- Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública: [...]

I. Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;

De las anteriores disposiciones se puede advertir que el BANAVIM debe incluir las órdenes de protección, y que su integración es una atribución de la Secretaría de Seguridad Pública, sin embargo, dicha institución ya no existe, por lo que es la Secretaría de Gobernación la que se ocupa del BANAVIM. Asimismo, se regula que el PIPASEVM debe prever la publicación semestral de la información general y estadística sobre los casos de violencia para su integración. No obstante, el PIPASEVM no se encuentra publicado, razón por la cual, esta es una de las acciones relevantes que están pendientes.

Ahora bien, en la página oficial del BANAVIM se señala que las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) son las encargadas de ingresar información sobre los casos de violencia contra las mujeres atendidos o identificados en el ejercicio de sus respectivas atribuciones. También indica que el banco tiene como objetivo general “(...) administrar la información procesada de las instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, con el fin de instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género y derechos humanos”²².

²² “Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres”, disponible en: https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 08 de septiembre de 2020).

También se menciona que el BANAIVIM cuenta con un registro de todas las atenciones iniciales y subsecuentes proporcionadas a las víctimas por cada instancia pública y/o de la sociedad civil, así como de las referencias y su retroalimentación. Dentro de las variantes que incluye se encuentran:

- Tipo de Violencia.
- Modalidad de la violencia.
- Violencia de género.
- Victimarios.
- Víctimas por edad y tipo de violencia.
- Victimarios por edad y tipo de violencia.
- Órdenes de protección.
- Casos con conocimiento de alguna autoridad.
- Delincuencia organizada.
- Órdenes de protección emitidas²³.

En el BANAIVIM se describe información sobre la estructura del mismo, además de que éste integra información del perfil de la víctima, y del perfil del agresor; sin embargo, se identificó que la mayoría de la información señalada no se encuentra disponible para el público en general. De esta manera, se afecta la posibilidad de que, desde la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, se pueda acceder a dicha información y elaborar diagnósticos o documentos que abonen al análisis del contexto de violencia contra las mujeres.

A partir de la consulta de la versión pública del BANAIVIM, se advirtieron algunas de las deficiencias en la información que contiene. En primer lugar, es imposible conocer el periodo de registro de la información que se presenta, lo que dificulta poder comparar la incidencia de registros de casos de violencia en las entidades federativas. A manera de ejemplo, en la Ciudad de México en el BANAIVIM se registran 199 casos solamente, mientras que en el Estado de México se advierten 93,597 casos.

Un comunicado de prensa del 28 de octubre de 2019 señalaba que el BANAIVIM contaba con un registro de más de 468 mil expedientes²⁴. Por su parte, un comunicado de prensa del 29 de diciembre de 2019 indicaba que se habían expedido casi 50 mil órdenes de protección emitidas para las mujeres víctimas de violencia. Cabe señalar que en este mismo comunicado se refiere que el BANAIVIM depende de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración²⁵. Este último señalamiento llama la atención, ya que como fue referido anteriormente, la LGAMVLV dispone que la autoridad encargada de este banco es la Secretaría de Seguridad Pública.

²³ *Ídem.*

²⁴ Alejandro Encinas, “Boletín No. 284/2019 Se realiza tercera reunión nacional de enlaces con el Banco de Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia Contra las Mujeres, en Manzanillo, Colima”, 28 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.alejandroencinas.mx/home/el-banavim-registra-mas-de-468-mil-expedientes-que-dan-cuenta-del-perfil-de-las-victimas-y-del-nivel-que-ha-alcanzado-la-violencia-contra-las-mujeres-en-el-pais/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

²⁵ Secretaría de Gobernación, “Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, herramienta para el diseño de políticas públicas”, 29 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/banco-nacional-de-datos-e-informacion-sobre-casos-de-violencia-contra-las-mujeres-herramienta-para-el-diseno-de-politicas-publicas?state=published> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

Posteriormente, a través de un comunicado del 28 de abril de 2020 la Secretaría de Gobernación mencionó que existen 565 mil expedientes únicos de mujeres violentadas, se han documentado 580 mil agresiones y se han emitido casi 70 mil órdenes de protección. Sin embargo, sólo se han documentado 197 mil atenciones legales, apoyo psicológico o trabajo social²⁶. Resalta que en los tres comunicados se menciona que la edad promedio de las víctimas es de 33 años y que más del 90% de las agresiones se dan en el ámbito familiar.

De la información antes referida, se advierte que de finales de octubre de 2019 a finales de abril de 2020 se registraron aproximadamente 97 mil nuevos expedientes, que abarcaban el 17.17% del total de los expedientes registrados a finales de abril de 2020.

Por otra parte, de finales de diciembre de 2019 a finales de abril de 2020 se registraron casi 20 mil órdenes de protección, que comprendieron el 28% de las registradas a abril de 2020. Es decir, que en el transcurso de unos cuantos meses se registró un considerable número de expedientes y órdenes de protección, lo que da cuenta de las disparidades en el tiempo de la información registrada en el BANAVIM que constituyen inconsistencias en la información.

Además, de la información publicada no es posible tener la cifra exacta de los tipos y modalidades de violencia experimentadas por las víctimas, ya que en la página sólo aparecen gráficas de las que no es posible conocer el número exacto de casos registrados. Por ejemplo, de la revisión del BANAVIM fue imposible advertir si en Tabasco y Yucatán había más casos de violencia económica o violencia física, ya que de las gráficas no se podía advertir una diferencia entre las barras. Tampoco se proporciona información desglosada sobre las características de las víctimas ni de los presuntos agresores, o de los tipos de atenciones otorgadas; ni es posible descargar una base de datos que permita filtrar la información por categorías.

Cabe señalar que en los informes de actividades publicados por CONAVIM desde el 2019, no se da cuenta de actividades concretas para la mejora del BANAVIM. Sólo se menciona la realización de reuniones con los enlaces de las instituciones y conferencias respecto de este tema²⁷.

A continuación, se presenta el registro de casos por entidad federativa contenidos en el BANAVIM al 08 de septiembre de 2020:

²⁶ Secretaría de Gobernación, “Boletín Fortalecer y actualizar permanentemente al Banavim para combatir la violencia contra las mujeres: Subsecretaría de Derechos Humanos”, 28 de abril de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/fortalecer-y-actualizar-permanentemente-al-banavim-para-combatir-la-violencia-contra-las-mujeres-subsecretaria-de-derechos-humanos> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

²⁷ Cfr. CONAVIM, “Primer informe anual de actividades”, p. 60. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/543774/Informe de actividades Primer a o Conavim 002 .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/543774/Informe_de_actividades_Primer_a_o_Conavim_002_.pdf) (fecha de consulta: 09 de septiembre de 2020). Cfr. CONAVIM, “Informe de Actividades marzo de 2019 a junio de 2020”, p. 52. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560896/Informe cierre MCOA junio 2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560896/Informe_cierre_MCOA_junio_2020.pdf) (fecha de consulta: 09 de septiembre de 2020).

Casos registrados en el BANAVID por entidad federativa

Entidad	Casos	Entidad	Casos
Estado de México	93,597	Sinaloa	10,865
Jalisco	88,224	Durango	10,559
Quintana Roo	62,755	Guanajuato	9,756
Hidalgo	46,033	Guerrero	6,490
Michoacán	41,481	Coahuila	5,236
Nuevo León	36,764	Oaxaca	4,648
Chiapas	32,927	Nayarit	4,565
San Luis Potosí	31,152	Tamaulipas	4,151
Aguascalientes	24,602	Puebla	3,791
Zacatecas	23,783	Baja California	2,014
Yucatán	22,140	Campeche	1,921
Chihuahua	22,058	Baja California Sur	1,617
Morelos	19,205	Querétaro	851
Tabasco	16,263	Veracruz	690
Tlaxcala	16,153	Sonora	408
Colima	14,743	Ciudad de México	199

Fuente: CNDH, con información del BANAVID. Fecha de corte: 08 de septiembre de 2020. Disponible en:

https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020).

De la información contenida, se advierte que las cinco entidades que registran el mayor número de casos poseen el 50.34% del total de los registrados. Estas entidades federativas son: Estado de México (14.19%), Jalisco (13.37%), Quintana Roo (9.51%), Hidalgo (6.98%), y Michoacán (6.29%). Adicionalmente, llama la atención que la Ciudad de México tenga tan pocos registros, en comparación con lo que reportan otras fuentes como el SESNSP.

Respecto el registro de personas agresoras en el BANAVID, se contiene la siguiente información:

Personas agresoras registradas en el BANAVID por entidad federativa

Entidad	Hombres	Mujeres	No Especificado	Total
Jalisco	67,355	1,418	21,019	89,792
Quintana Roo	52,020	1,733	9,815	63,568
Estado de México	41,923	3,164	9,153	54,240
Hidalgo	43,500	954	2,108	46,562
Nuevo León	16,765	864	19,218	36,847
Chiapas	28,417	1,636	3,644	33,697
San Luis Potosí	24,835	1,611	5,327	31,773
Michoacán	20,832	1,692	5,474	27,998
Aguascalientes	20,422	1,095	3,334	24,851
Zacatecas	20,680	959	2,812	24,451
Yucatán	20,002	475	2,071	22,548
Chihuahua	20,910	732	733	22,375
Morelos	15,441	1,253	3,197	19,891

Entidad	Hombres	Mujeres	No Especificado	Total
Tabasco	13,976	499	2,134	16,609
Tlaxcala	13,151	572	2,687	16,410
Colima	11,747	1,025	2,815	15,587
Sinaloa	8,689	524	1,923	11,136
Durango	8,217	574	1,950	10,741
Guanajuato	8,314	790	706	9,810
Coahuila	4,948	53	348	5,349
Oaxaca	3,298	140	1,442	4,880
Nayarit	3,348	216	1,149	4,713
Guerrero	3,853	143	402	4,398
Tamaulipas	3,187	174	835	4,196
Puebla	3,314	293	409	4,016
Baja California	1,913	60	108	2,081
Campeche	1,433	74	481	1,988
Baja California Sur	670	17	950	1,637
Querétaro	726	71	155	952
Veracruz	626	28	52	706
Sonora	387	22	6	415
Ciudad de México	163	23	0	186

Fuente: CNDH, con información del BANAIVIM. Fecha de corte: 08 de septiembre de 2020. Disponible en:

https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020).

Como se puede apreciar de la tabla, la gran mayoría de las personas agresoras son hombres, asimismo hay más personas sin sexo especificado que mujeres agresoras. Se identifica que las entidades con mayor número de casos registrados coinciden con las entidades que tienen un mayor número de personas agresoras registradas, salvo Michoacán.

Otra información relevante que presenta el BANAIVIM, son las órdenes de protección emitidas. Cabe señalar que en el banco sólo se hace referencia a éstas de manera general, sin especificar los tipos de órdenes.

Órdenes de protección y porcentaje de órdenes emitidas por casos registrados por entidad federativa

Entidad	Órdenes de Protección	Órdenes de protección por caso registrado	Entidad	Órdenes de Protección	Órdenes de protección por caso registrado
Veracruz	692	100.29	Quintana Roo	6,209	9.89
Ciudad de México	195	97.99	Hidalgo	3,722	8.09
Sonora	350	85.78	Yucatán	1,693	7.65
Baja California	1,193	59.24	Tlaxcala	1,105	6.84
Campeche	990	51.54	Nayarit	298	6.53
Jalisco	41,775	47.35	Baja California Sur	90	5.57
Guanajuato	2,671	27.38	Puebla	107	2.82
Colima	3,729	25.29	Oaxaca	79	1.70
Coahuila	1,292	24.68	Michoacán	331	0.80
Zacatecas	4,829	20.30	Guerrero	43	0.66
Sinaloa	1,984	18.26	Nuevo León	173	0.47
Querétaro	138	16.22	San Luis Potosí	50	0.16
Chihuahua	3,137	14.22	Durango	16	0.15
Tabasco	2,191	13.47	Aguascalientes	20	0.08
Morelos	2,523	13.14	Tamaulipas	2	0.05
Chiapas	3,362	10.21	Estado de México	13	0.01

Fuente: CNDH, con información del BANAIVIM. Fecha de corte: 08 de septiembre de 2020. Disponible en:

https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020).

Llama la atención que tomando en cuenta la proporción de órdenes de protección por casos registrados, cuatro de las cinco entidades con mayor número de casos registrados sólo han otorgado órdenes de protección en menos del 10%. Sólo en Jalisco se han otorgado órdenes de protección en el 47.35% de los casos registrados. Esto da cuenta de la falta de diligencia por parte de las autoridades para garantizar el derecho de las mujeres a la protección. Así, en 16 entidades federativas el porcentaje de casos en los que se otorgan órdenes de protección es menor al 10%, siendo más preocupante en esta situación en los últimos 8, en los que ni siquiera se llega al 1% de los casos.

También llama la atención que en Veracruz se hayan otorgado un mayor número de órdenes de protección. Por otro lado, sólo la Ciudad de México, Sonora, Baja California y Campeche reportan haber otorgado órdenes de protección en más del 50% de los casos registrados.

Con relación a los servicios otorgados por caso registrado, se presenta la siguiente información:

Servicios otorgados y porcentaje de servicios otorgados por casos registrados por entidad federativa

Entidad	Servicios Otorgados	Servicios otorgados por caso registrado	Entidad	Casos	Servicios Otorgados	Servicios otorgados por caso registrado
Colima	77,286	524.22	Chiapas	32,927	4,372	13.28
Nuevo León	57,185	155.55	Chihuahua	22,058	2,705	12.26
Coahuila	4,802	91.71	Estado de México	93,597	8,151	8.71
Tlaxcala	10,158	62.89	Campeche	1,921	128	6.66
Quintana Roo	39,293	62.61	Durango	10,559	307	2.91
Nayarit	2,493	54.61	Tabasco	16,263	354	2.18
Michoacán	18,465	44.51	Puebla	3,791	56	1.48
Zacatecas	10,056	42.28	San Luis Potosí	31,152	292	0.94
Hidalgo	18,224	39.59	Baja California Sur	1,617	11	0.68
Querétaro	286	33.61	Oaxaca	4,648	28	0.60
Jalisco	25,133	28.49	Tamaulipas	4,151	4	0.10
Yucatán	5,627	25.42	Guanajuato	9,756	2	0.02
Sinaloa	2,625	24.16	Baja California	2,014	0	0.00
Aguascalientes	4,791	19.47	Veracruz	690	0	0.00
Morelos	3,140	16.35	Sonora	408	0	0.00
Guerrero	876	13.50	Ciudad de México	199	0	0.00

Fuente: CNDH, con información del BANAVID. Fecha de corte: 08 de septiembre de 2020. Disponible en:

https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020).

Respecto del número de servicios otorgados, resalta que, en Baja California, Veracruz, Sonora y Ciudad de México no se cuentan con registros de servicios otorgados. Por otro lado, en el Estado de México, Campeche, Durango, Tabasco, Puebla, San Luis Potosí, Baja California Sur, Oaxaca, Tamaulipas y Guanajuato se han otorgado servicios en menos del 10% de los casos registrados conforme a la información contenida en el banco.

Además, destaca que Colima y Nuevo León tengan más servicios otorgados que casos registrados. Particularmente, en el caso de Colima de ser ciertas las cifras se estarían otorgando más de cinco servicios por caso registrado, lo cual supondría contar con suficientes recursos institucionales y humanos para ello. En los estados de Coahuila, Tlaxcala, Quintana Roo y Nayarit se registra que se han otorgado servicios en más del 50% de los casos registrados.

Otro dato que resalta de la información disponible es que una vez que la información de cada una de las entidades federativas fue registrada en una tabla, la suma del total de los registros no es igual al total de casos registrados a nivel nacional en la página oficial. Las cifras de cada una de las anteriores se presentan a continuación:

Total de registros obtenidos a partir de la suma de las cifras de cada una de las entidades federativas, registros a nivel nacional en la página del BANAVIDM y su diferencia

	Casos	Agresores Hombres	Agresores Mujeres	Sexo No Especificado	Órdenes de Protección	Servicios Otorgados
Suma de los registros	659,641	485,062	22,884	106,457	85,002	296,850
Total que aparece en la página	683,171	488,672	23,011	123,558	85,014	296,910
Diferencia	23,530	3,610	127	17,101	12	60

Fuente: CNDH, con información del BANAVIDM. Fecha de corte: 08 de septiembre de 2020. Disponible en:

https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020).

Si bien al revisar el BANAVIDM se pudo advertir que el número de casos registrados en las entidades federativas se iba actualizando, el número de casos que aumentaban eran mínimos, lo que no puede explicar que en el transcurso de la consulta de la base de datos se hayan registrado miles de casos nuevos. Esta cuestión preocupa ya que no existe certeza de la información señalada como total en el registro nacional.

De tal forma, se identifican serios pendientes para que la información proporcionada a través del BANAVIDM sea una herramienta óptima para el análisis del contexto de violencia en contra de las mujeres. Resulta necesario también contar con información sobre las autoridades que están alimentando el banco, para identificar si alguna de las autoridades responsables no está cumpliendo con su obligación.

Aunado a lo expuesto, esta Comisión Nacional considera oportuno que se clarifique a qué autoridad le corresponde la responsabilidad del funcionamiento del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIDM). Si bien la fracción III, del artículo 44 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que dicha facultad le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública, en el ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, publicado el 16 de agosto de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, se indica que la autoridad responsable de la administración del BANAVIDM es la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación²⁸. Así, resulta necesario homologar la legislación respecto a la autoridad responsable del BANAVIDM.

En lo que corresponde al monitoreo de los Bancos Estatales de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres, se advierte que 28 entidades federativas cuentan con esta obligación señalada en sus leyes de acceso de violencia de las mujeres a una vida libre de violencia.

De estos, en 13 entidades federativas la obligación de la implementación recae en los Sistemas Estatales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato,

²⁸ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5535015&fecha=16/08/2018 (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2020).

Hidalgo, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas); seguida de cuatro entidades que atribuyen la obligación de la implementación a sus Secretarías de Seguridad Pública (Baja California, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora) y cuatro que la designan en sus Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (Campeche, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala); dos entidades que la establecen para sus Procuradurías o Fiscalías estatales (Guerrero y Sinaloa); una entidad que la designa en su Programa Estatal para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia contra las Mujeres (Jalisco) y un estado que atribuye la responsabilidad de la implementación de esta Banco de datos en dos instituciones: su Mecanismo para el Adelanto de la Mujer y la Secretaría de Seguridad Pública (Michoacán).

Vale la pena mencionar que las leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia de dos entidades federativas: Aguascalientes y Ciudad de México únicamente señalan que su entidad federativa actualizará datos sobre violencia contra las mujeres en el BANAVIM.

En Chihuahua, Tamaulipas y Puebla, no se hace referencia explícita a la obligación de la implementación de un Banco Estatal de Datos sobre casos de Violencia contra las Mujeres, sin embargo, sí mencionan la creación de algún otro instrumento o mecanismo para el registro de los casos de violencia contra las mujeres.

Sobre la publicación y accesibilidad a los Bancos Estatales de Información sobre los Casos de Violencia contra las Mujeres en las entidades federativas (BAESVIM). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó un monitoreo con fecha de corte al 12 de septiembre de 2020, en los portales electrónicos de los MAM, de las Fiscalías o Procuradurías de las entidades, así como en buscador principal de Google, con la finalidad de encontrar los portales oficiales de los BAESVIM e identificar en ellos si se contaba o no con información sobre feminicidios y violencia feminicida. Sobre lo anterior, se identificó que 10 entidades federativas cuentan con portales electrónicos propios con información sobre sus bancos estatales de datos (Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Zacatecas). Sobre los bancos de datos de Colima, Morelos y Yucatán éstos, a pesar de haberse encontrado con facilidad, se consideraron a parte ya que no se localizó un portal electrónico propio para los mismos, sino que sus datos se encontraron dentro del portal del BANAVIM.

También ocurrió que, en nueve entidades federativas, no se encontró ninguna liga ni portal que condujera a sus Bancos Estatales de Datos sobre Casos de Violencia Contra las Mujeres, sino que se tuvo conocimiento de su funcionamiento o existencia debido a notas periodísticas o Comunicados. (Campeche, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz). En Nuevo León vale la pena resaltar que cuentan con un portal de Georreferenciación de violencia contra las mujeres a nivel estatal y por región, sin embargo, esta acción responde una medida implementada por la AVGM de la entidad.

Finalmente, en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Tlaxcala no se encontraron datos en la búsqueda realizada en los que se identificara un portal electrónico o una plataforma de sus bancos de datos o centros de información sobre casos de violencia contra las mujeres.

4. Las llamadas de emergencia al 911

En México, cada día mujeres de todas las edades están en riesgo constante de vivir algún tipo de violencia y, prácticamente todas, en algún momento de su vida han sido víctimas de violencia, o se les ha amenazado, por el simple hecho de ser mujeres. Esta situación de riesgo llega a potenciarse cuando el agresor es parte de la familia o la pareja, relacionándose con la violencia más grave contra las mujeres: el feminicidio.

Dicho panorama se ha visto complejizado a partir de las medidas sugeridas por la OMS para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 y de la saturación del sistema de salud, las cuales incluyen el confinamiento voluntario con la campaña “#QuédateEnCasa” en el país. Si bien esta medida, adoptada por distintos países, centra su propósito en la salud pública, los impactos del aislamiento social han tenido distintas implicaciones para las mujeres y las niñas, en específico, el aumento desproporcionado de violencia contra ellas dentro del hogar, llegando a causar cientos de feminicidios.

Actualmente, el SESNSP es el único órgano encargado de la recolección de datos sobre llamadas de emergencia al 911. En términos del artículo 12, fracción XII, del “*Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*”, el objetivo de la obtención de datos sobre la incidencia delictiva es contribuir a analizar la incidencia delictiva y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos federal y local. En la misma página del SESNSP²⁹ se señala que la veracidad y actualización de los datos suministrados es responsabilidad de las instituciones de procuración de justicia de cada una de las entidades federativas y la Federación, en cumplimiento de los acuerdos 07/XXVII/09, 04/XXVIII/10.

La publicación de los reportes de información sobre violencia contra las mujeres, tiene que ver con, por una parte, la incidencia delictiva y, por otra, las llamadas de emergencia 911, esto acorde con el Acuerdo 04/XLII/2017 del CNSP, siendo su objetivo poner a disposición de la sociedad los datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres para conocer la magnitud, tendencia y ubicación geográfica de las conductas y acciones que atentan en contra de este grupo de población. La información que se presenta proviene de dos fuentes de información disponibles por el CNI:

1. *“Información de incidencia delictiva, que incluye feminicidio y víctimas mujeres de otros delitos, con base en las carpetas de investigación iniciadas ante el Ministerio Público en las 32 entidades federativas.*
2. *Estadísticas de llamadas de emergencia al número único 911 relacionadas con incidentes de violencia contra las mujeres y que son registradas por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia en las entidades federativas”.*

²⁹ SESNSP, *Transparencia: incidencia delictiva*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

En este apartado se abordará el segundo punto. La información sobre llamadas de emergencia al 911 se publican en el reporte denominado: Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género³⁰, el cual se actualiza de forma mensual, publicándose los días 25 de cada mes, junto con las cifras de incidencia delictiva. El formato del reporte presupone un segundo reto para la recolección de datos, ya que las cifras se presentan únicamente en PDF y no en algún tipo de formato que permita desarrollar un análisis más ágil de los datos.

El reporte de llamadas de emergencia al número único 911 proviene de los 194 Centros de Atención de Llamadas de Emergencia que operan a nivel nacional, remitido mensualmente al CNI por los Centros de Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones de las 32 entidades federativas.

En este sentido, las llamadas al 911 son una manera de aproximarnos a la violencia que viven las mujeres, en tanto que no todas denuncia, pero sí una proporción mayor podría solicitar auxilio a dicha línea telefónica. Al respecto, el SESNSP apunta que: *“Las llamadas de emergencia al número único 911 no son denuncias ante una autoridad, se trata únicamente de probables incidentes de emergencia con base en la percepción de la persona que realiza la llamada. Las estadísticas que se presentan permiten ampliar el análisis a casos posiblemente no denunciados de violencia contra la mujer captados por dichas llamadas, que si bien, no desagrega el sexo en la estadística, se supone una alta proporción de víctimas mujeres en los incidentes considerados en este reporte”*³¹.

Esto presupone dos retos, el primero conforma cómo es que se está conceptualizando y, por lo tanto, atendiendo y dando peso a las llamadas por violencia contra las mujeres, así como cuál es la respuesta por parte de las instituciones del Estado, teniendo en cuenta las distintas medidas que se pueden implementar desde las instancias de seguridad pública, pero también considerando el acceso a las órdenes de protección, como uno de los mecanismos que pueden hacer una diferencia significativa en la atención que se brinde³².

La información para los reportes de las llamadas de emergencia al 911 se recaba y sistematiza por el CNI a partir de 2016 con base en el *“Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia”*³³. Los incidentes considerados son: a) violencia contra la mujer; b) abuso sexual; c) acoso u hostigamiento sexual; d) violación; e) violencia de pareja y f) violencia familiar.

En dicho catálogo destaca que las definiciones sobre violencia de pareja, familiar y contra las mujeres no son excluyentes entre sí, razón por la cual, es preciso fortalecer la generación de información de tal modo que se

³⁰ SESNSP, *“Incidencia delictiva y llamadas de emergencia al 911”*, 2020, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1GvyelfjdWBV9f_ZOb_sZRwuPiMGBaVRr/view (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

³¹ SESNSP, Consulta la información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911), mayo 2020, disponible en: <https://desdepuebla.com/wp-content/uploads/2020/07/Info-delict-violencia-contra-las-mujeres-May20.pdf> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

³² Respecto al acceso a las órdenes de protección para las mujeres que viven violencia, consúltese CNDH, *Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*, México, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Rutas-Proteccion.pdf>

³³ CNI, *“Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia”*, 2020, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat logo Nacional de Incidentes de Emergencia 9 1 1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat_logo_Nacional_de_Incidentes_de_Emergencia_9_1_1.pdf) (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

pueda saber en qué casos la víctima era mujer. En el “Catálogo” citado se define de la siguiente manera a la violencia de pareja, la violencia familiar y la violencia contra las mujeres:

Tabla 1. Definiciones de los incidentes de llamadas de emergencia al 911

Incidentes	Definición
Violencia contra la mujer	Todo acto violento basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer; así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada (ONU, 1993).
Violencia de pareja	Agresión infligida por la pareja que incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo (OMS, 2013).
Violencia familiar	Hecho o acción que incorpora todas aquellas figuras típicas en las que, para su configuración, el victimario realiza en forma reiterada y continua, actos de violencia física, verbal, moral o psicológica en contra de algún miembro de su familia (INEGI, 2012).

Fuente: CNDH con información del Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, 2020.

Por lo anterior y según el estudio llevado a cabo por esta Comisión Nacional sobre violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19: *“las definiciones sobre violencia de pareja, familiar y contra las mujeres no son excluyentes entre sí, razón por la cual, es preciso fortalecer la generación de información de tal modo que se pueda saber en qué casos la víctima era mujer”*³⁴. Además, no se desagrega en qué casos de violencia de pareja o familiar la víctima fue mujer.

Aunado a los tipos de violencia señalados en la tabla, también se encuentran: el abuso sexual, el acoso u hostigamiento sexual y la violación. En estos casos tampoco se desagrega por sexo la información, aun cuando, de acuerdo con la ENVIPE se registra que las mujeres son quienes más frecuentemente son víctimas de delitos relacionados con la violencia sexual. Esto representa un vacío en la generación de información sobre las llamadas de emergencia, en tanto que si bien se define a qué refiere la violencia de pareja y la violencia familiar, no se puede saber en qué casos la violencia contra las mujeres fue registrada en un rubro diferente.

Por otra parte, aun si en la introducción del reporte se señala que las definiciones son tomadas del “Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia”, así como en la nota al pie específicamente sobre las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer, en esta última se señala otra definición, a saber: *“Se refiere al incidente “Violencia contra la mujer” incluido en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, y definido como: “Todo acto violento que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”*³⁵.

³⁴ CNDH, “La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19”, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020)

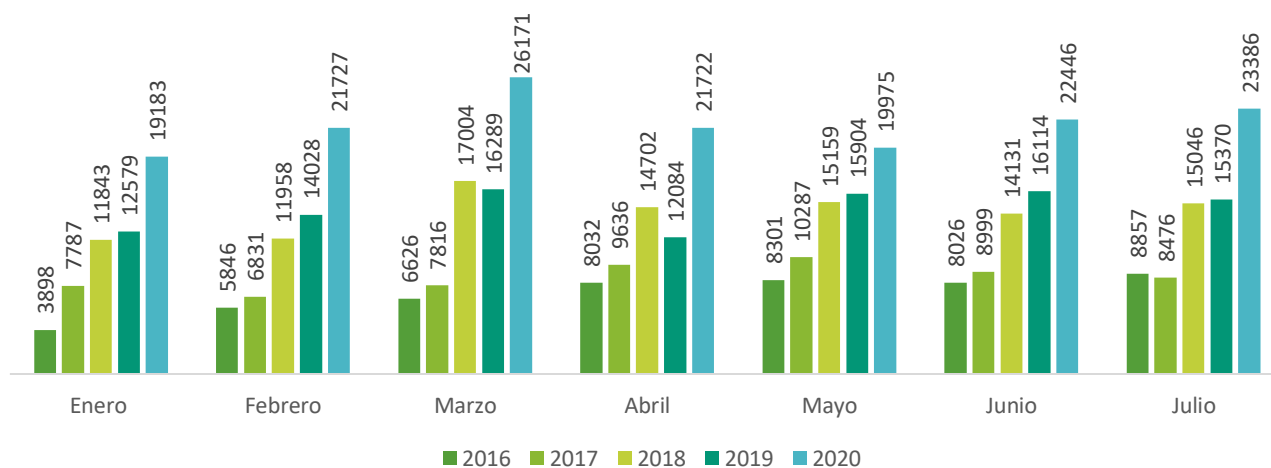
³⁵ SESNSPS, Consulta la información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911), mayo 2020, disponible en: <https://desdepuebla.com/wp-content/uploads/2020/07/Info-delict-violencia-contra-las-mujeres-May20.pdf> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

En otras palabras, la definición de violencia contra la mujer en la nota al pie omite “*basado en la pertenencia al sexo femenino*”, lo cual deja confuso la información que se está categorizando y registrando como violencia contra la mujer.

Finalmente, los datos reflejados en los reportes son acumulativos cuando se presentan por entidad federativa, más no a nivel nacional; por ejemplo, los datos publicados en abril reflejan la suma de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer de enero a abril de 2020 por cada entidad federativa. Solamente a nivel nacional se encuentran desagregadas por mes. Esto ofrece un reto para el análisis de las cifras mensuales por entidad federativa, teniendo que reportar forzosamente los datos acumulativos.

Ahora bien, según datos del SESNSP, se registran incrementos importantes en el número de llamadas de emergencia relacionadas con violencia contra la mujer. Si bien se registra una disminución de llamadas de marzo a mayo de 2020 (pasó de 26,171 a 19,975), se observa un repunte para julio del mismo año (23,386). Además, cuando se compara el número de llamadas con el año anterior, se identifica un aumento sostenido en todos los meses, como se muestra en el siguiente gráfico:

Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres (enero-julio de 2016 y 2020)



Fuente: SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, información con corte al 03 de septiembre de 2020.

De acuerdo con el gráfico, y adicional a las observaciones obtenidas a partir del estudio antes señalado, se puede observar no sólo un pronunciado incremento a través de los años, se puede observar no sólo un pronunciado incremento a través de los años, pues mientras que de enero a julio de 2016 el total de llamadas fue de 49,586, en 2020 fue casi cuatro veces mayor con 154,610. Cuando se revisa la información por entidad federativa, se identifica que el mayor número de llamadas de emergencia acumuladas de enero a julio 2020 fue de Chihuahua (28,096), Estado de México (26,080) y Ciudad de México (22,428).

Esta Comisión Nacional ha sido enfática en señalar que la violencia contra las mujeres ha aumentado en este periodo de confinamiento por el COVID-19. Como lo muestran los datos citados, la idea de que el hogar es un espacio seguro para las mujeres y que la pareja y la familia se constituyen como relaciones libres de violencia para las mujeres, es errónea.

Lo anterior había sido señalado ya por la UNODC, en un estudio publicado en 2018, el cual mostró que, en 2017, alrededor de 87,000 mujeres fueron asesinadas en todo el mundo, de las cuales alrededor de 50,000 (el 58 por ciento), lo fue a manos de su pareja íntima o familiares. Esto equivale a 6 mujeres asesinadas cada hora por personas que conocen³⁶.

Asimismo, según lo ya señalado por esta Comisión Nacional: *“El aumento en el número de llamadas al 911, de 2019 al 2020, según los datos oficiales del Secretariado Ejecutivo, debe ser materia para la realización de acciones por parte de las instituciones del Estado mexicano, orientadas a atender la violencia contra las mujeres”*³⁷.

Por otro lado, otros diversos retos que deben ser contemplados en las llamadas de emergencia son aquellas alrededor de la atención que se ofrece a las mujeres que viven violencia y llevan a cabo las llamadas. La revisión de la atención a la violencia contra las mujeres a través de llamar al 911 se realiza en dos sentidos: considerando el protocolo con base en el cual operan, y reconociéndolo como una fuente importante de información para aproximarnos al problema de la violencia contra las mujeres.

La atención a las llamadas por violencia contra las mujeres al 911 fue analizado en el *“Estudio sobre La Violencia Contra las Mujeres en el contexto del COVID-19”*. Es decir, esta comisión Nacional es enfática sobre la preocupación en la atención y fortalecimiento de las llamadas al 911 desde antes. En este Estudio se señala que la atención *“se realiza con base en el “Protocolo Específico para la Atención a Llamadas de Emergencia de Violencia contra las Mujeres a la Línea 911”*³⁸ *publicado en 2016. En este protocolo se dan algunas recomendaciones sobre cómo atender la llamada, en términos generales; sin embargo, es importante que en este documento se incorporen elementos para captar adecuadamente cuando se trata de violencia contra las mujeres, considerando los posibles traslapes conceptuales con la violencia de pareja y la violencia familiar. Asimismo, llama la atención que en el documento no se incorporan elementos relacionados con la solicitud de*

³⁶ UNODC, *“Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls”*, p. 10, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

³⁷ CNDH, *“La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19”*, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020)

³⁸ INMUJERES, *“Protocolo Específico para la Atención a Llamadas de Emergencia de Violencia contra las Mujeres a la Línea 911”*, 2020, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/911/Protocolo_especifico_INMUJERES.pdf (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

las órdenes de protección, considerando que la mujer que llama se encuentra en riesgo. En el documento no se da pauta a una valoración sobre el riesgo que corre la víctima”³⁹.

Aunado al fortalecimiento del Protocolo señalado, se prevé como necesario revisar el “Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia” vigente, con el objetivo de ganar precisión en la diferencia entre la violencia contra las mujeres, la violencia familiar y la violencia de pareja, en tanto que estos conceptos no son excluyentes, como se ha señalado anteriormente. Asimismo, que en las cifras del Secretariado Ejecutivo sobre las llamadas al 911 se retomen las definiciones que se encuentran en el Catálogo, y no otros, como se advierte que ocurren en la definición de la violencia contra las mujeres⁴⁰.

En lo correspondiente al registro y reporte de las llamadas al 911, se precisa que los registros de llamadas al 911 se desagreguen por sexo de la víctima, y que se incorpore información sobre el parentesco o relación entre la víctima y quien realiza llamada, en tanto que no siempre es la víctima quien llama. Lo primero porque actualmente solo en el dato de las llamadas por violencia contra las mujeres, se sabe el sexo de las víctimas, en las llamadas por los demás incidentes se desconoce esta información. El segundo dato es relevante en tanto que no siempre son las víctimas directas quienes llaman, y la obtención del parentesco o relación es información importante sobre las redes de apoyo de las mujeres que viven violencia⁴¹.

Es importante que las instituciones cuenten con el personal capacitado para realizar la contención emocional y proporcionar una adecuada canalización a los diversos casos que se les presenten desde una perspectiva de género. Además, ante el aislamiento provocado por la emergencia sanitaria, las mujeres se ven obligadas a convivir más tiempo con sus agresores en casa, lo que limita los espacios y tiempos que tienen para poder solicitar apoyo a las autoridades, sin ponerse en una situación de riesgo⁴².

Detenernos en las llamadas de emergencia al 911 por violencia contra las mujeres se considera un dato relevante para visibilizar la violencia que viven las mujeres, y teniendo en cuenta que las mujeres pueden vivir violencia, sin necesariamente ello verse reflejado en una denuncia.

Además, en el trabajo llevado a cabo por México Evalúa llamado “Reportes policiales y 911: alternativas para medir el fenómeno criminal”⁴³ destacan que las fuentes oficiales que miden la incidencia delictiva describen el fenómeno criminal de manera incompleta, por lo tanto, el mantener el foco en las llamadas al 911 resulta necesario, pues “[t]anto las llamadas de emergencia como los reportes policiales brindan información valiosa desde el momento que una persona es víctima de un delito o presencia alguna conducta antisocial hasta que las

³⁹ CNDH, “La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19”, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020)

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ México Evalúa, “Reportes policiales y 911: alternativas para medir el fenómeno criminal”, 2020, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/08/policybriefseguridad-policybrief002versionfinal.pdf> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2020).

policías atienden estas situaciones”, además, su recopilación permite “mejorar tanto la investigación penal como las políticas públicas de seguridad”.

Fortalecer el 911 como canal para la atención a la violencia contra las mujeres es prioritario, ello con el objeto de atender oportuna y profesionalmente a efecto de contar con información desagregada por sexo sobre incidencia de violencias contra las mujeres (violencia familiar, violencia de pareja, sexual, feminicidios, desapariciones) que derivan de las llamadas al 911.

5. Las defunciones femeninas con presunción de homicidio

Otra fuente de información para dimensionar la violencia contra las mujeres son las defunciones femeninas con presunción de homicidio. Con base en las “*Estadísticas de Mortalidad*” que publica el INEGI es posible analizar la “*información sobre el volumen de las defunciones registradas en el país, así como algunas características por edad y sexo de los fallecidos y las principales causas que originan los decesos*”⁴⁴, y lo que interesa en la presente, las tendencias de las defunciones con presunción femenina de homicidio de los últimos años⁴⁵. Estos registros dan cuenta de las causas de fallecimiento, así como si se trató de un homicidio por la persona que certifica la muerte, para las muertes violentas. Es por esta razón y por la inconsistencia de información que existe para referirse al feminicidio, que la noción de DFPH se ha vuelto la mejor forma disponible hasta la fecha para aproximarse empíricamente al feminicidio.

El documento de ONU Mujeres, “*La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*”⁴⁶, ha planteado el análisis del contexto de violencia feminicida hasta el 2016; sin embargo, los datos del INEGI ya se encuentran actualizados al 2018, por lo que en este apartado busca retomar los datos más fundamentales de dicho documento, así como analizar las cifras de DFPH del 2018.

ONU Mujeres señala que: “*en los últimos 32 años se han registrado en el país 52,210 muertes de mujeres en las que se presumió homicidio, de las cuales 15,535 ocurrieron en los últimos seis años [2010-2016], es decir, 29.8%; la cifra más baja corresponde al año 2007, con 1,089 casos, y la más alta se observa en 2012, con 2,769 DFPH*”⁴⁷. No obstante, para el 2018, se llegó a niveles nunca antes registrados de 3,752 DFPH, siendo ahora el año con más alto número de mujeres asesinadas.

Por otro lado, una de las conclusiones que surgen del análisis de ONU Mujeres a partir de análisis de los datos históricos de las tasas de defunciones femeninas y masculinas con presunción de homicidio desde 1985 a 2016, es que la divergencia en las tendencias: “*nos confirma un elemento clave para entender el comportamiento diferenciado de las defunciones con presunción de homicidio para hombres y para mujeres: la persistencia de la violencia contra las mujeres y su mayor resistencia al descenso*”⁴⁸.

Como uno de los elementos centrales, ONU Mujeres apunta que: “*la relación inversa que existe entre el número total de defunciones con presunción de homicidio y el porcentaje de éstas que corresponde al sexo femenino*” muestran “*un comportamiento específico de la violencia contra las mujeres, con sus propios factores*

⁴⁴ INEGI, “*Estadísticas de Mortalidad*”, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

⁴⁵ INEGI, “*Estadísticas de Mortalidad, Conjuntos de datos: defunciones por homicidio*”, 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

⁴⁶ ONU Mujeres, “*La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*”, 2016, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafemicidamx%2007dic%20web.pdf?la=es&vs=530> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ *Ídem.*

explicativo”. “Así, en los periodos donde se ha dado una disminución en el número de defunciones totales –como entre 1985 y 1990, 1994 y 2007 y después de 2010–, se observa un aumento en el porcentaje de DFPH, mientras que en los periodos de aumento de las defunciones totales con presunción de homicidio –como 1990-1994, 2007-2010 y 2014-2016–, se observa justo lo contrario”.

En otras palabras, el análisis del comportamiento en el tiempo de las DFPH en relación con las defunciones masculinas y el total de defunciones permiten advertir que existen factores específicos que se ponen en juego en la violencia contra las mujeres: su resistencia a disminuir por causas coyunturales y, por tanto, su carácter estructural.

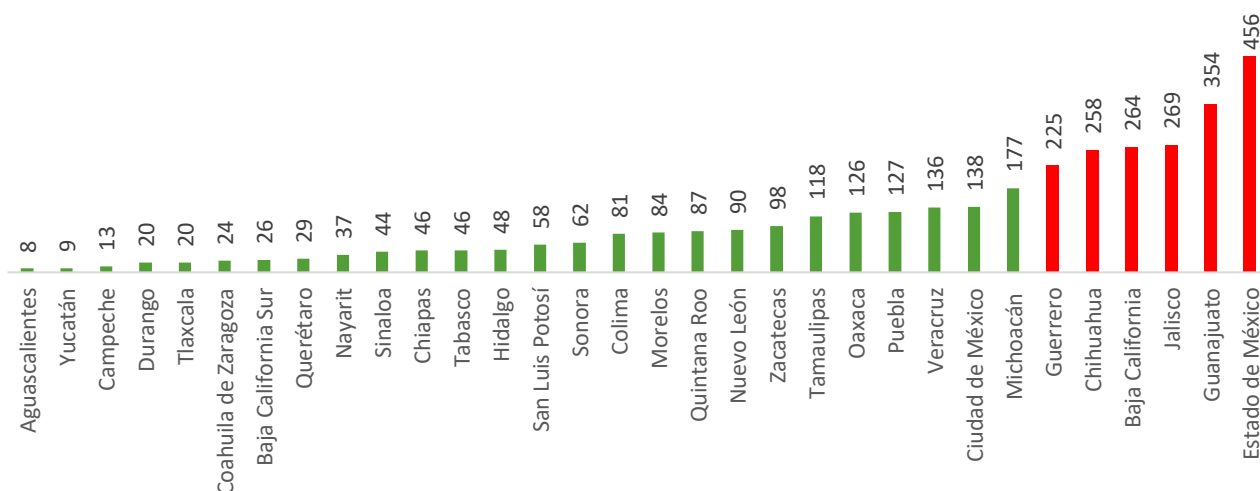
En palabras de ONU Mujeres: *“Los datos analizados corroboran con claridad que los asesinatos de mujeres tienen un comportamiento distinto a los de los hombres, justo porque una parte importante de ellos obedece al acto discriminatorio de género que precede a la agresión letal. Así pues, para analizarlas, es necesario considerarlos estadísticamente como fenómenos independientes, con sus propias causas y características. En este sentido, cada uno de ellos demanda acciones específicas, diferenciadas con respecto a las que se deben llevar a cabo para enfrentar el incremento de las muertes violentas relacionadas con la violencia denominada social, particularmente con las muertes vinculadas con el crimen organizado, situación que se ha agravado en el país a partir de 2007”⁴⁹.*

Es por lo que, de aquí en adelante se analizarán las características específicas de las DFPH, en comparación con las defunciones masculina, por entidad federativa en 2018, desde lo demográfico (edad, escolaridad, ocupación), hasta las condiciones que corroboran la violencia feminicida (estado conyugal, violencia familiar, relación de parentesco y lugar de ocurrencia).

Los datos más recientes revelan una gran heterogeneidad en el total de DFPH entre las entidades federativas, siendo el Estado de México (456) la entidad federativa con la cifra mayor, seguida de Guanajuato (354), Jalisco (269), Baja California (264), Chihuahua (258) y Guerrero (225). Mientras que las entidades federativas con menor cifra de DFPH fueron Coahuila (24), Tlaxcala (20), Durango (20), Campeche (13), Yucatán (9) y Aguascalientes (8). A continuación, la gráfica con el total de DFPH por entidad federativa en 2018:

⁴⁹ *Ídem.*

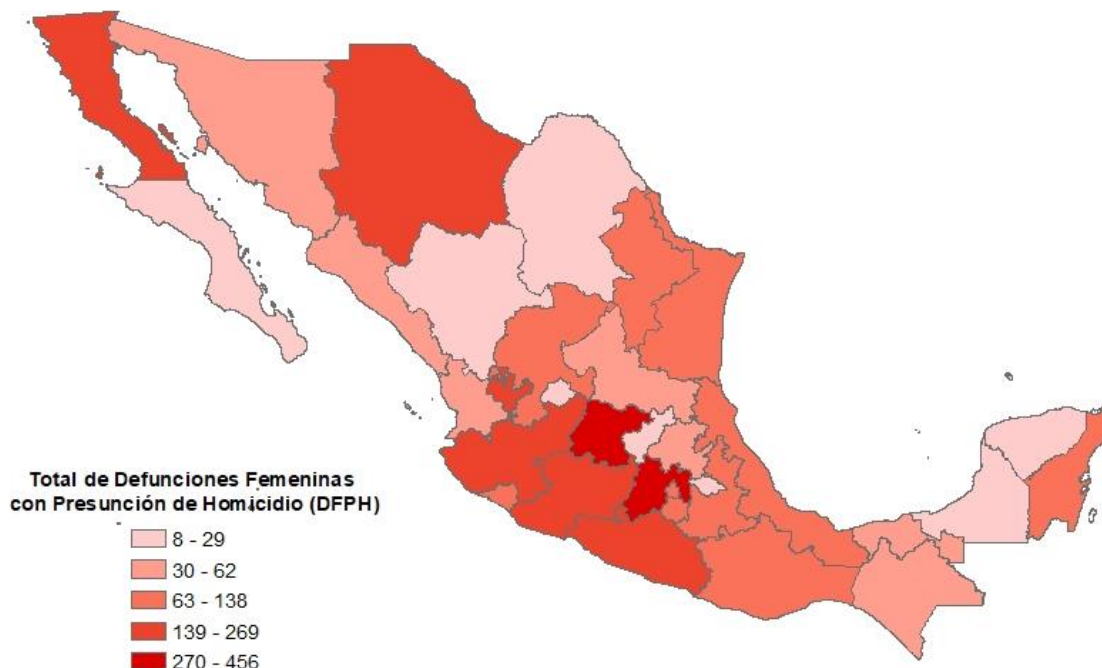
Totales de defunciones femeninas con presunción de homicidio en, según entidad federativa de ocurrencia, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

Entre Estado de México, entidad con mayor DFPH, y Aguascalientes, entidad con menor DFPH, existe una brecha que alcanza 57 veces de amplitud. Ahora bien, el acercamiento a la geografía del feminicidio desde las DFPH permite vislumbrar un panorama en México donde casi todo el Sureste, Centro y Bajío son las zonas mexicanas más riesgosas para la vida de las mujeres. En seguida el mapa del total de DFPH en 2018:

Totales de defunciones femeninas con presunción de homicidio, según entidad federativa de ocurrencia, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

Una notación importante de ONU Mujeres refiere a la entidad que ha perdurado más tiempo como aquella con la mayor cifra de DFPH: “el Estado de México, [...] pasó de ocupar el primer lugar durante muchos años, hasta que este lugar fue ocupado por Chihuahua en 2001; a partir de entonces, esta última entidad se ha mantenido en los primeros lugares (ha estado ahí desde 2008 hasta 2012; en 2013, 2014 y 2015 ocupó el segundo lugar), en tanto que el Estado de México bajó al lugar 14 en 2010, para alcanzar el décimo segundo en 2011 y subir una posición en 2012; sin embargo, subió al octavo lugar en 2013, al noveno en 2014, al sexto en 2015 y al undécimo en 2016. Por otra parte, Guerrero ocupó el primer lugar en 2006 y 2007, el tercero en 2008 y 2009, el segundo lugar en 2011 y 2012, y en 2013 subió al primer lugar, donde se mantuvo en 2014 y 2015, para caer al segundo en 2016”⁵⁰. Para el 2018, podemos ver que el Estado de México volvió a estar en primer lugar de la lista.

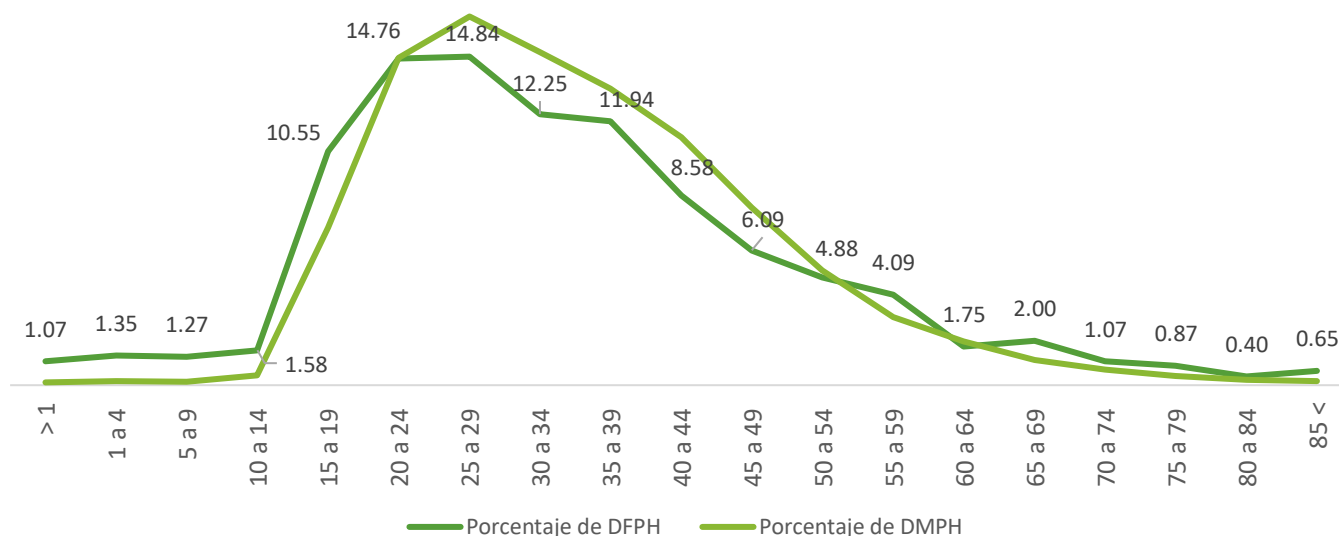
Un dato importante dentro del feminicidio es la distribución por edad. Respecto a las variaciones histórica, ONU Mujeres destaca que en: “2012-2016, se observa una importante reducción en el porcentaje que representan los asesinatos de niñas menores de 15 años, y un aumento notable de las DFPH de las mujeres adultas, entre los 20 y los 40 años, periodo que coincide con la etapa reproductiva. Las variaciones en los periodos anteriores son menores, destacando la paulatina reducción en el porcentaje de niñas menores de cinco años en el total de mujeres asesinadas”⁵¹.

⁵⁰ Ídem

⁵¹ Ídem

La distribución de DFPH y DMPH en el 2018 se advierte claramente diferenciada pues persiste un porcentaje existente de DFPH de niñas menores de 15 años, teniendo su mayor repunte entre los 20 a 24 años. A continuación, la gráfica que muestra la distribución porcentual por edad de las DFPH y DMPH:

Distribución porcentual por edad de las DFPH y DMPH, 2018

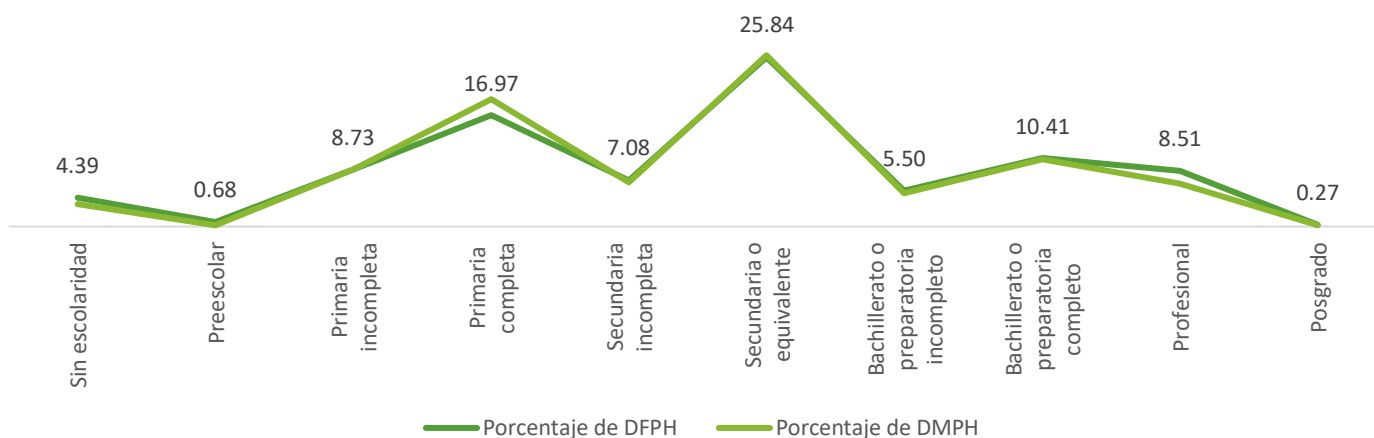


Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

La información desagregada en la distribución porcentual permite visibilizar tanto el problema de la violencia a niñas menores de 15 años, como a las mujeres de la tercera edad. Esta característica debe ser considerada para las políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes, así como a adultos mayores.

Ahora bien, otra característica demográfica fundamental es la distribución por escolaridad. Para esta se vislumbra una variación muy similar entre DFPH y DMPH, a saber, el mayor número para ambos cae en las personas con secundaria o equivalente, seguida de primaria completa; mientras que el menor número para ambos es en las personas en preescolar y en posgrado. No obstante, existen diferencias significativas que permiten sugerir que las mujeres sin escolaridad y las profesionales son más asesinadas que los hombres con el mismo estado de escolaridad. Enseguida la gráfica que vislumbra la distribución por escolaridad de DFPH y DMPH:

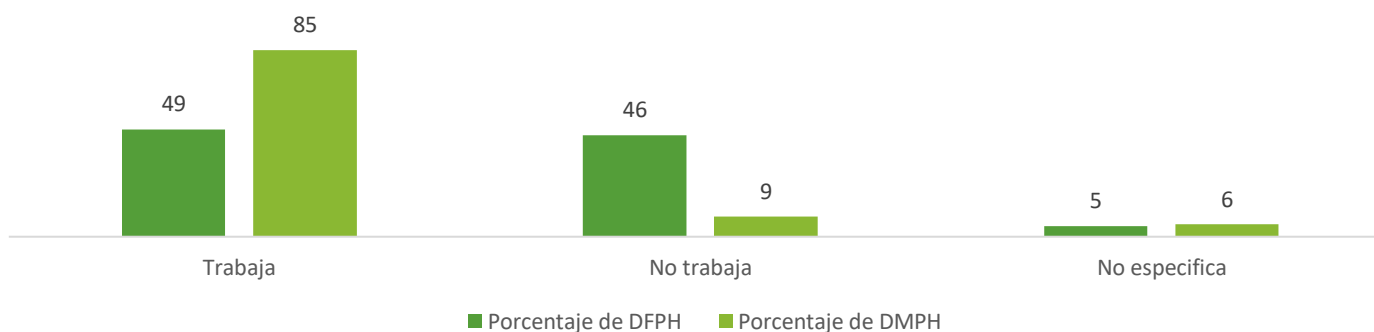
Distribución porcentual por escolaridad de las DFPH y DMPH, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

Por otro lado, un dato importante en la conceptualización del feminicidio es la distribución porcentual por ocupación, en este caso, si trabaja o no trabaja. Para este caso hay que tomar en cuenta que las mujeres con trabajo no remunerado se encuentran ubicadas en la ocupación “no trabaja”. De acuerdo con la distribución las DFPH están casi con el mismo porcentaje en “trabaja” (49%) y “no trabaja” (46%); mientras que el porcentaje de DMPH están más cargados en “trabaja” (85%), que en “no trabaja” (9%), como se muestra en la siguiente gráfica:

Distribución porcentual por ocupación de las DFPH y DMPH, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

La información disponible en nuestro país da cuenta de la complejidad del fenómeno de la violencia feminicida; sin embargo, es conveniente distinguir dos grandes tipos: por una parte, los feminicidios donde el asesino es la pareja, y por otra, aquellos que son cometidos en la vía pública.

Antes esto ONU Mujeres, señala con importancia que: “Si se acotara el análisis del feminicidio a la violencia ejercida por la pareja o ex parejas se estaría dejando de considerar una parte importante de esta violencia feminicida. De entrada, se hace evidente la necesidad de incluir en los formatos de captación de información y en las estadísticas más detalles sobre el agresor, especialmente si mantenía o mantuvo una relación sentimental

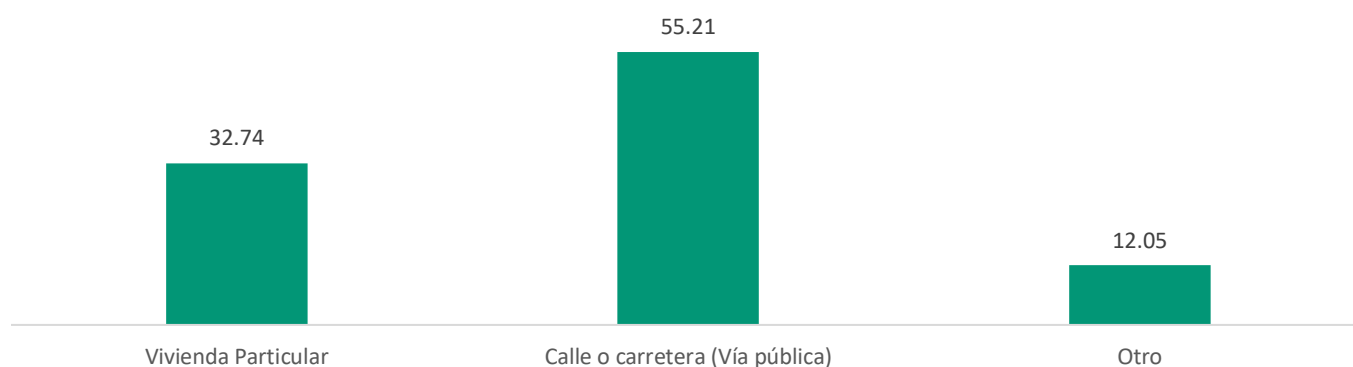
con la víctima, es decir, es necesario identificar a los novios y ex novios, para poder establecer con exactitud qué parte de la violencia contra las mujeres corresponde a violencia de la pareja íntima”⁵².

Los datos ofrecidos por el INEGI respecto a la existencia de violencia familiar y de pareja en las DFPH no permiten obtener conclusiones contundentes, pues se advierte que en sólo 46 casos hubo violencia familiar, en 9 casos no hubo y en 3,697 casos no se especifica.

A lo expuesto se suma que el mismo fenómeno sucede para la existencia de parentesco, a saber, en 46 casos había parentesco, en 23 casos no había y en 3,683 casos no se especifica. Ante el alto porcentaje de respuesta “no especificado” en la pregunta sobre violencia familiar y parentesco que permitiría identificar directamente las DFPH en las que el agresor tenía una relación familiar con la víctima; es posible llegar a esta categorización mediante dos aproximaciones: el lugar donde se cometió el asesinato de la mujer ya sea la vivienda particular o la vía pública; y el estado civil de la mujer.

Primeramente, respecto al sitio de ocurrencia del asesinato de las mujeres en 2018, se observa que el 32.74% ocurrieron en la vivienda particular, es decir, en el hogar de la mujer, el 55.21% ocurrieron en la vía pública (calle o carretera) y el 12.05% en otro lugar, como se muestra en la siguiente gráfica:

Distribución porcentual por sitio de ocurrencia de las DFPH, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

ONU Mujeres llevó a cabo un cruce entre sitio de ocurrencia de la agresión y edad de las mujeres, donde señala que es necesario denotar hay: *“mayor presencia de las mujeres en los espacios públicos, particularmente en el mercado de trabajo, en espacios políticos y de trabajo en la comunidad. Sin pretender establecer un vínculo causal, resulta importante resaltar este cambio sustancial, el cual explica una parte del aumento en la proporción de DFPH ocurridas en la vía pública. [...] Un hallazgo fundamental de este estudio es la presencia cada vez mayor de asesinatos de mujeres jóvenes en la vía pública”*⁵³.

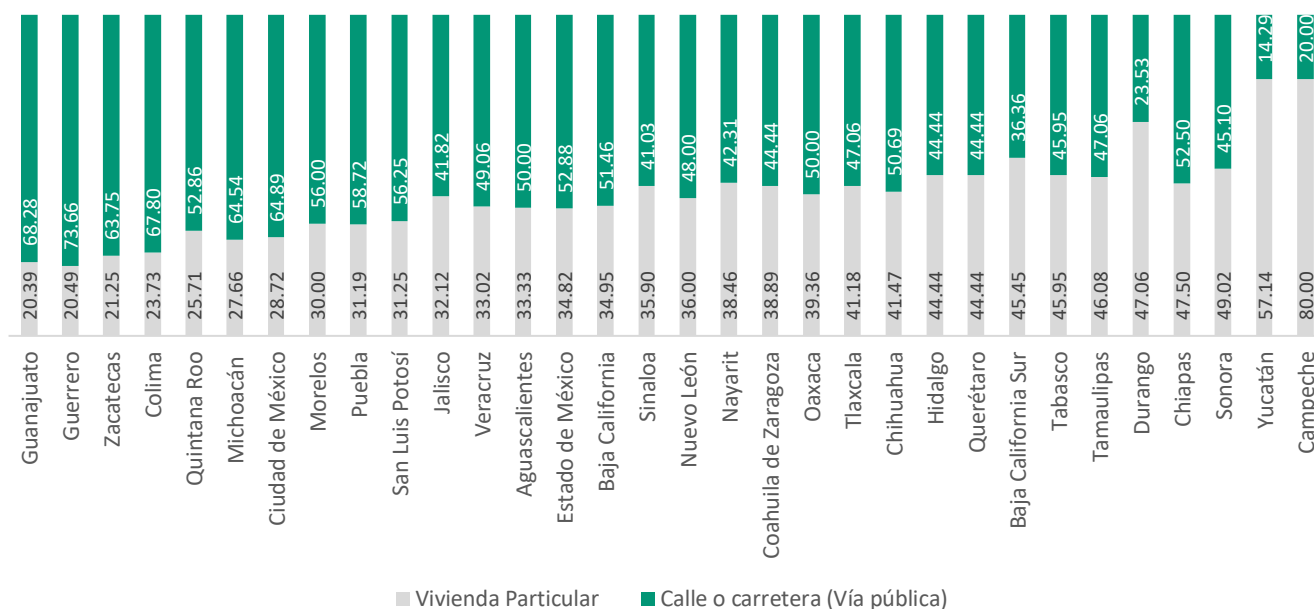
Ahora bien, cuando se desagrega por entidad federativa y sitio de ocurrencia (vivienda particular y vía pública) Guanajuato (68.28%), Guerrero (68.28%), Zacatecas (63.74%), Colima (67.80%) destacan por ser las primeras

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem

en tener el mayor número de DFPH en vía pública; mientras que Yucatán (14.29%) y Campeche (20%) aquellas con menor cifra, como se advierte en la gráfica siguiente:

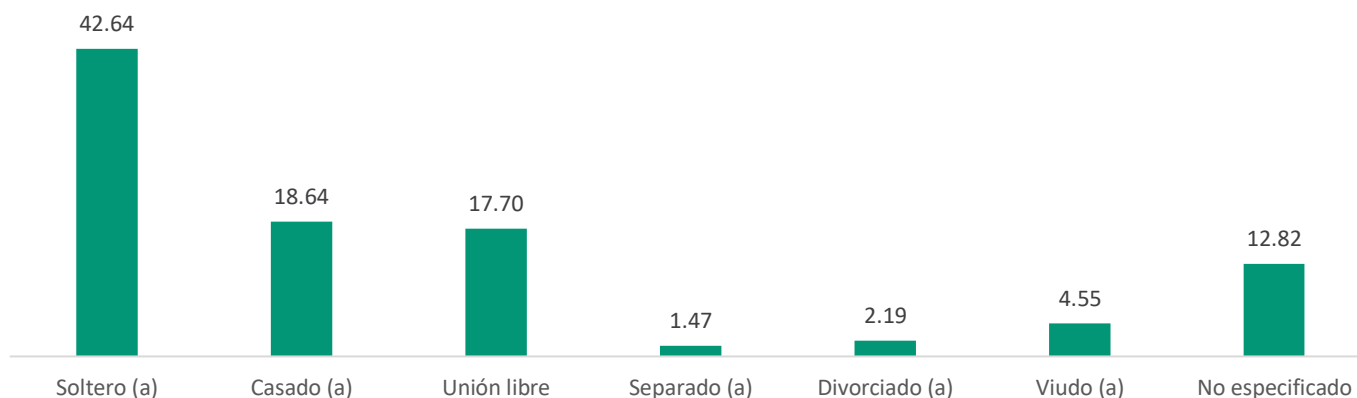
Distribución porcentual por sitio de ocurrencia de las DFPH, según entidad federativa, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

Finalmente, la distribución porcentual por estado civil de las DFPH vislumbra que casi la mitad de las mujeres asesinadas eran solteras (42.64%), seguida de las casadas (18.64%) y en unión libre (17.70%), como se muestra a continuación:

Distribución porcentual por estado civil de las DFPH, 2018



Fuente: CNDH con información del INEGI, “Estadísticas vitales de mortalidad”.

Como se observa, las “Estadísticas vitales de mortalidad” apuntan en la misma dirección que el resto de las fuentes de información solicitadas: la violencia feminicida contra las mujeres ha ido en aumento año con año, tiene múltiples expresiones, afecta a las mujeres de todas las edades, pero se registra un aumento que llama la atención en cuanto a la violencia contra niñas y adolescentes.

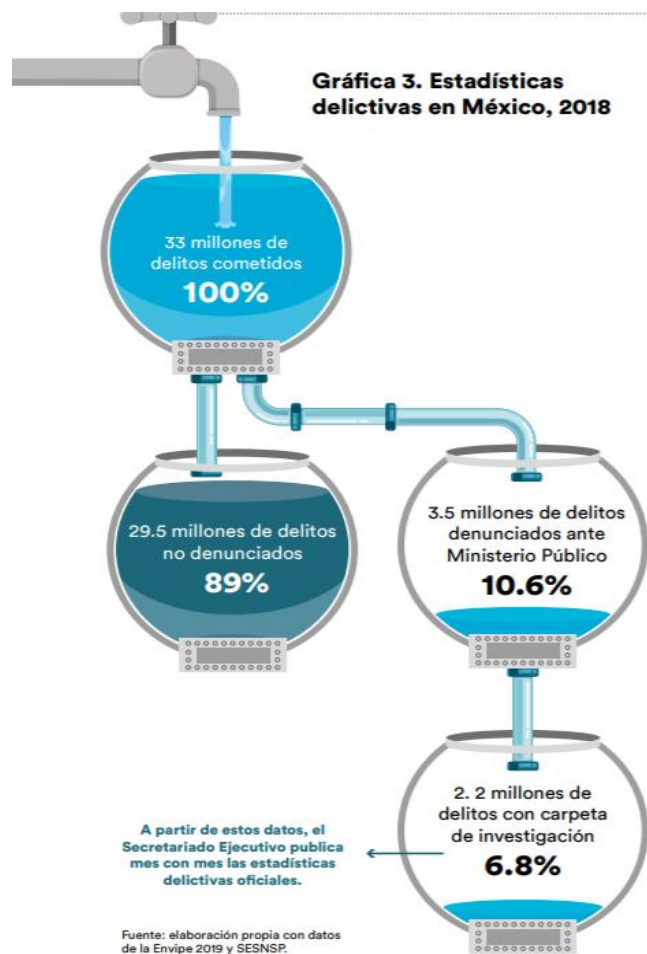
Proveer información sólida conceptual y metodológicamente es una obligación de las instituciones del Estado, así señalada por diversos instrumentos internacionales, por lo que las omisiones en este sentido significan afectaciones a los derechos de las mujeres, en específico al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

6. Los registros relacionados con la procuración de la justicia en torno al feminicidio

Los registros sobre procuración de justicia son una fuente de información relevante tanto para conocer cuántas carpetas de investigación se registran sobre feminicidio u homicidio doloso de mujeres, como porque dan indicios de las acciones y omisiones en las instituciones de procuración de justicia.

La información sobre el número de carpetas de investigación sobre feminicidio y homicidio dolos, si bien es utilizada para la estimación de cuántas mujeres en promedio son asesinadas al día en México, tiene limitaciones relacionadas con que no todas las expresiones de violencia contra las mujeres son denunciadas, y porque, como ya expresamos. Al respecto, la organización México Evalúa ilustra la decantación de la información delictiva, como se observa en el siguiente esquema:

Estadísticas delictivas en México, 2018



Fuente: México Evalúa, “Reportes policiales y 911: alternativas para medir el fenómeno criminal”, 2020, p. 6, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/08/policybriefseguridad-policybrief002versionfinal.pdf> (fecha de consulta: 12 de septiembre).

Lo anterior impacta en la confiabilidad de la información y limita que se pueda emplear como la información más útil para el análisis del contexto de violencia feminicida; sin embargo, teniendo claros los alcances, es posible emplear los datos de incidencia delictiva para dar cuenta de cómo se da cuenta de la violencia feminicida por parte de las instituciones de procuración de justicia.

Aunado a lo expuesto, destaca que en el registro de la información delictiva se requiere de la coordinación interinstitucional sólida, de capacitación y de la identificación de buenas prácticas en las que se advierta la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal.

Ante la necesidad de disponer de información más desagregada y específica, el SESNSP, en coordinación con distintas áreas rectoras y técnicas especializadas, tanto gubernamentales como de la sociedad civil y la academia, se dio a la tarea de elaborar e implementar una nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas para fines estadísticos, la cual fue aplicada desde enero 2018. De acuerdo con el SESNSP, esta nueva metodología permite elaborar análisis más precisos, realizar evaluaciones más rigurosas, mejorar la transparencia y rendición de cuentas y mejorar el diseño de políticas públicas⁵⁴.

En este sentido, se publican las cifras de incidencia delictiva con base en esta nueva metodología, las cuales se disponen para el periodo enero de 2015 – diciembre de 2017 y se actualizan mes a mes. La información de incidencia delictiva se publica de forma simultánea con las estadísticas provistas por la metodología anterior, las cuales continúan siendo las cifras oficiales hasta el cierre de 2017. La información registrada a partir de enero de 2018 con base en la nueva metodología constituye la estadística oficial de incidencia delictiva en el país. La denominada “nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas” ha permitido contar un reporte estadístico sobre los presuntos hechos delictivos en contra de las mujeres, no obstante, se advierten vacíos de información, como se expone a continuación.

A partir de la información disponible en la página del SESNSP, se advierte que del 2015 al 31 de julio de 2020, las Fiscalías y Procuradurías de las entidades federativas han registrado 18,051 mujeres víctimas de asesinatos en México, de las cuales 13,777 fueron víctimas de presuntos homicidios dolosos (76.32%) y 4,274 víctimas de presuntos feminicidios (23.68%).

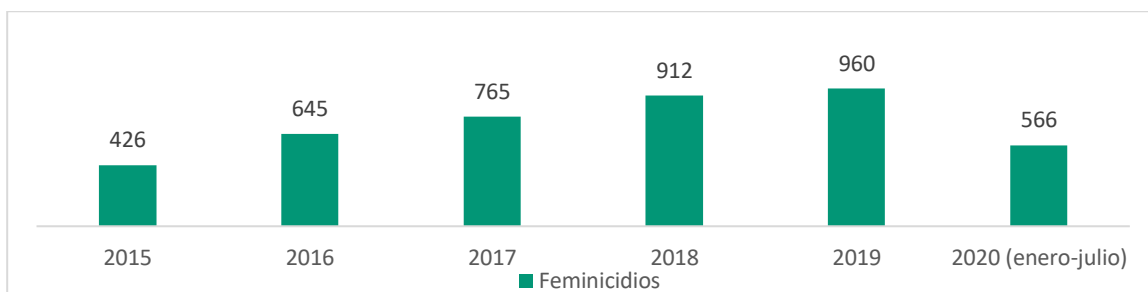
⁵⁴ SESNSP, *Transparencia: incidencia delictiva*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005> (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

Presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso (2015 a julio 2020)



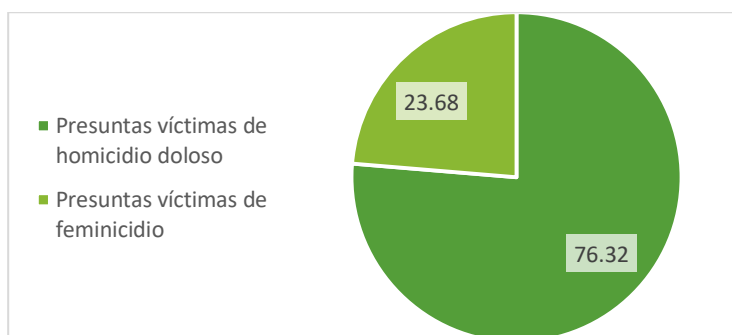
Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Presuntas víctimas de feminicidio (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Como se advierte, el número de mujeres asesinadas ha tenido una tendencia ascendente en los años en los que se tiene registro. Lo cual da cuenta de un contexto de violencia feminicida que se ha incrementado con el tiempo a pesar de los esfuerzos institucionales, tales como la publicación de leyes y programas, sesiones de los sistemas estatales y las AVGM.

Promedio de presuntas víctimas de homicidio doloso y feminicidio por día en México por año (2015 a julio 2020)⁵⁵

Año	Número de asesinatos de mujeres	Promedio de mujeres asesinadas al día
2015	2,161 (426 feminicidios y 1,735 homicidios dolosos)	5.9
2016	2,836 (645 feminicidios y 2,191 homicidios dolosos)	7.7
2017	3,301 (765 feminicidios y 2,536 homicidios dolosos)	9.0
2018	3,677 (912 feminicidios y 2,765 homicidios dolosos)	10.1
2019	3,836 (960 feminicidios y 2,876 homicidios dolosos)	10.5
Enero-Julio 2020	2,240 (566 feminicidios y 1,674 homicidios dolosos)	10.5

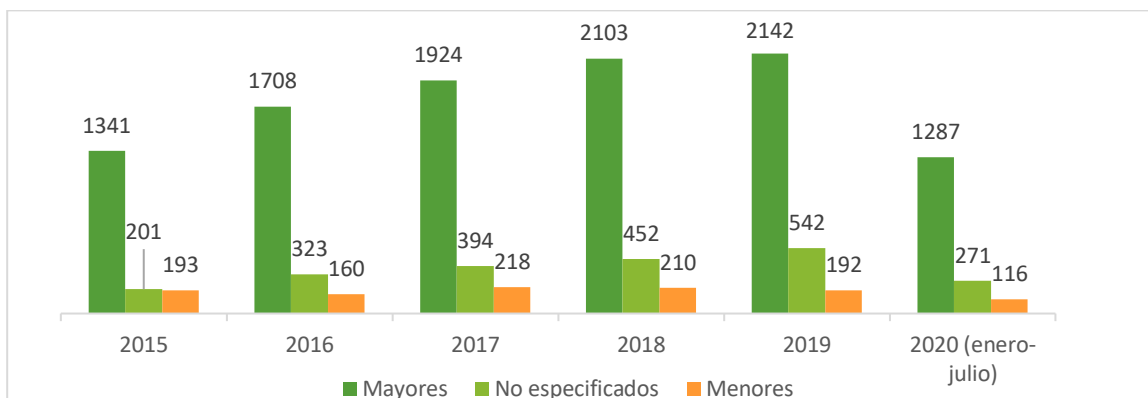
Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Esta situación es preocupante, ya que se pasó de tener casi seis mujeres asesinadas al día en 2015, a más de diez durante 2019 y 2020. Además, la tendencia a que el número de mujeres asesinadas parece seguir en aumento. Esto da cuenta del grave contexto de violencia que se está experimentando actualmente, y la necesidad de que el Estado mexicano replantee las estrategias con la que se está abordando esta problemática.

Respecto de la edad de las víctimas, 1,508 eran menores de edad (419 de feminicidio, y 1,089 de homicidio doloso); y 13,856 de las víctimas eran mayores de edad (3,351 de feminicidio, y 10,505 homicidio doloso). Por otra parte, en el caso de 2,687 víctimas no se especificó la edad.

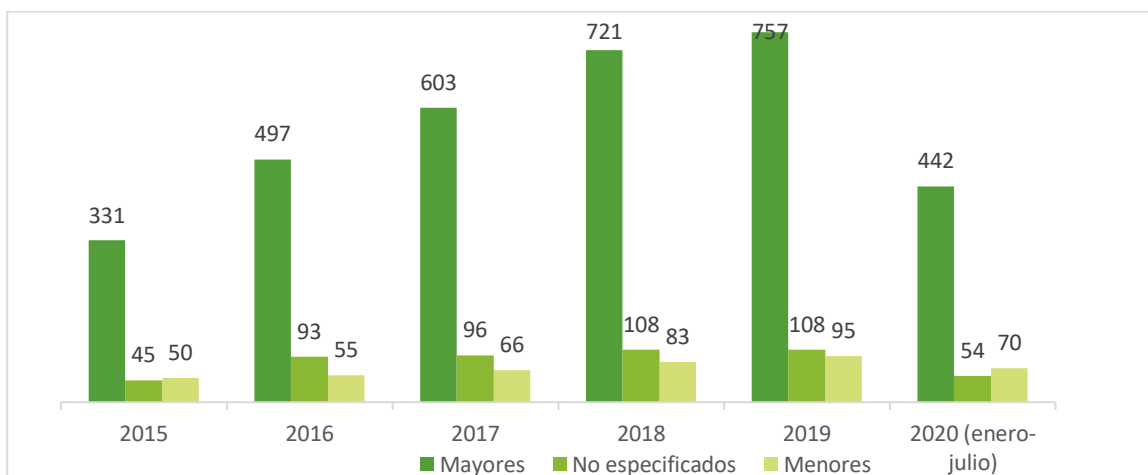
⁵⁵ El cálculo se realiza sumando las cifras de presuntas víctimas de feminicidio y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso entre 365 días o 366 días en caso de ser año bisiesto (2016). Para el periodo de enero a julio de 2020 se dividió el resultado de la suma entre los días transcurridos de enero a julio de 2020.

Presuntas víctimas de homicidio doloso por edad (2015 a julio 2020)



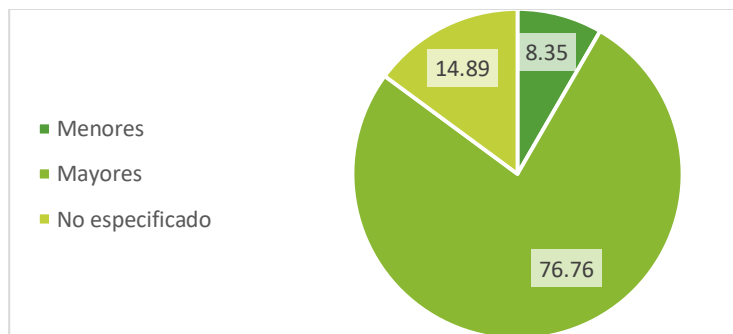
Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Presuntas víctimas de feminicidio por edad (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por edad (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

De las gráficas se aprecia que la mayoría de las víctimas de presuntos homicidios dolosos y feminicidios son las mujeres mayores de edad. También se advierte que el número de presuntas víctimas de feminicidio menores

de edad ha aumentado de 50 en 2015, a 95 en 2019. A la fecha de corte de la información, se habían registrado 70 presuntos feminicidios de personas menores de edad. Es importante mencionar cómo el agrupar la edad de las víctimas en mayores y menores de edad resulta una limitante importante para poder conocer en cuántos casos se trata, en realidad, de niñas y adolescentes que están siendo asesinadas en el país, y que se ha iniciado un procedimiento penal por homicidio doloso de niñas o feminicidio de niñas. Las omisiones en el registro de información donde se pueda advertir los casos de feminicidio infantil es un elemento preocupante, que requiere ser atendido con prontitud en aras a contar con información útil para la elaboración de diagnósticos y el diseño e implementación de políticas y programas por parte de las instituciones del Estado.

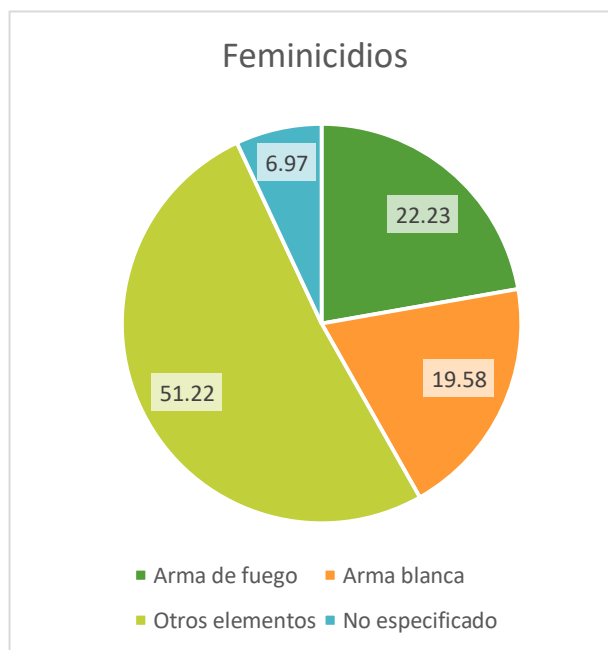
En lo que respecta a delitos perpetrados contra niñas y adolescentes en el periodo de 2015 a 2018, el estudio “Violencia y feminicidio de niñas y adolescentes en México”, elaborado por ONU Mujeres, recupera datos del SESNSP y señala que, dentro del periodo referido, se registraron 194 feminicidios de niñas y adolescentes, 3,044 casos de corrupción de menores, 671 homicidios dolosos, 12,545 lesiones dolosas, 201 casos de tráfico de menores y 427 casos de trata de personas⁵⁶.

El mismo estudio destaca la brutalidad con la que niñas y adolescentes son asesinadas en el país, señalando que una de cada cuatro defunciones femeninas con presunción de homicidio en menores de 18 años, ocurre en el hogar, indicando que, en este espacio, el segundo medio más utilizado fue el ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión.

Respecto el medio de comisión por el que fueron privadas de la vida las mujeres, si bien en términos absolutos el medio más empleado fueron las armas de fuego, existen importantes diferencias en los medios de comisión entre las presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso:

⁵⁶ ONU Mujeres, “Violencia y Feminicidio de niñas y adolescentes en México”, México, 2018, p. 47, disponible en https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/violencia%20y%20feminicidio%20de%20nias%20y%20adolescentes%20en%20mexico_versin%20web.pdf?la=es&vs=5059 (fecha de consulta: 03 de septiembre de 2020).

Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por delito y medio de comisión
(2015 a julio 2020)



Medio de comisión	Arma de fuego	Arma blanca	Otros elementos	No especificado	Total
Homicidios	8,304	1,372	3,685	416	13,777
Feminicidios	950	837	2,189	298	4,274
Total	9,254	2,209	5,874	714	18,051

Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

Las armas de fuego fueron el medio más frecuente por el que las víctimas de presuntos homicidios dolosos fueron privadas de la vida; mientras que las víctimas de presuntos feminicidios fueron privadas de la vida principalmente a través de “otros elementos”. Sobre este término, una de las deficiencias identificadas en la información que proporciona el SESNSP es la falta de definición de qué medios se incluyen dentro de la categoría “otros elementos”.

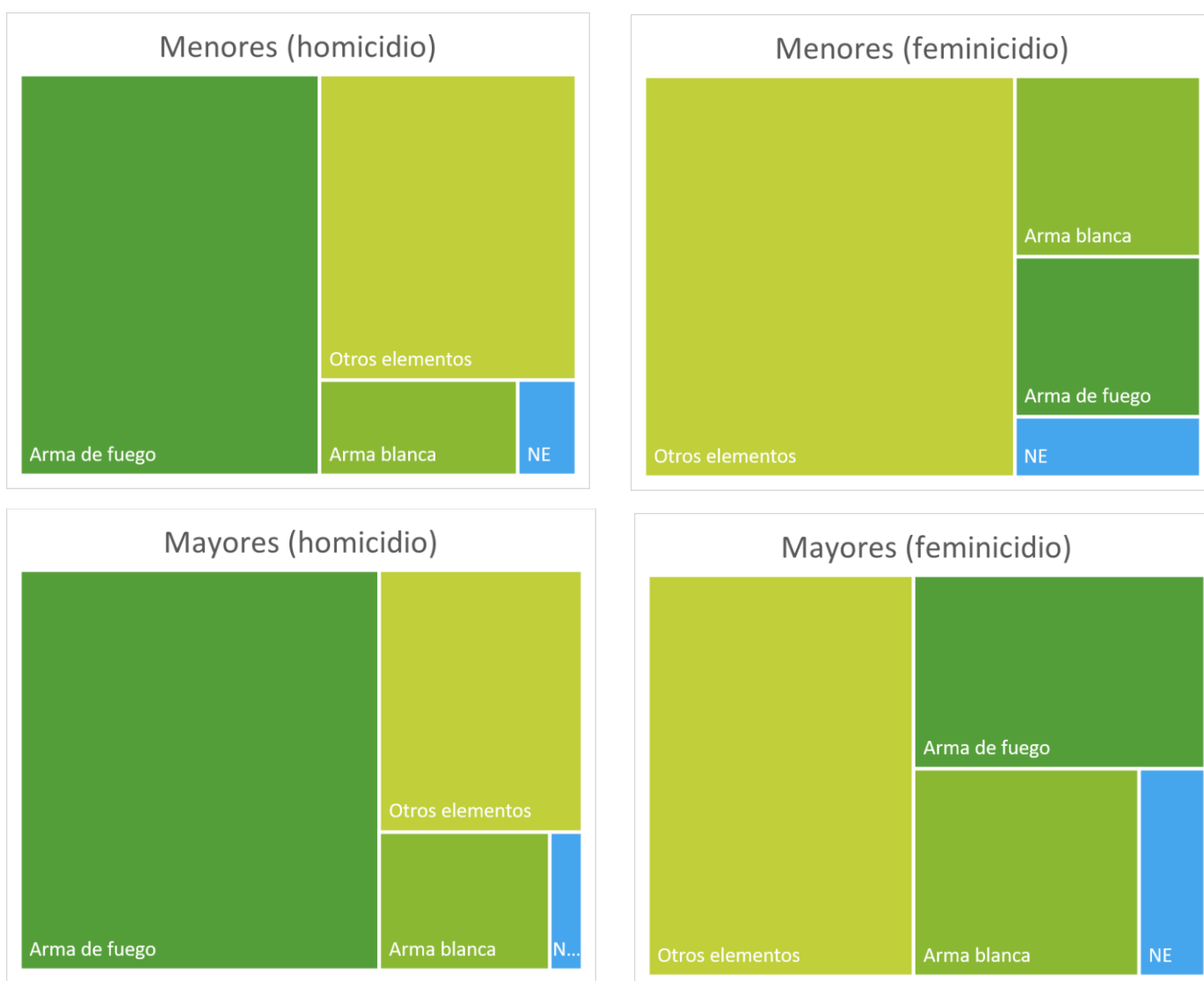
Para dar luz sobre esta circunstancia, de manera supletoria se hace referencia al estudio “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016”, en el que se señala como medios de comisión para asesinar a las mujeres, además de las armas de fuego y los objetos punzo cortantes, el ahorcamiento y similares, los objetos romos o sin filo, sustancias y fuego; entre otros no especificados⁵⁷. Esto da cuenta del grado de violencia con el que se está privando de la vida a las mujeres víctimas de feminicidio.

⁵⁷ ONU Mujeres et. al., “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016”, 2017, disponible en: <https://www2.unwomen.org/>

Destaca que se cuente con un registro de 3,685 presuntas víctimas de homicidio doloso que fueron privadas de la vida a través de “otros elementos”; los cuales pueden constituir una falla en la clasificación del delito, ya que todos los códigos penales de las entidades federativas regulan dentro de su tipo penal de feminicidio el que se hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia, o descripciones similares.

En adición a lo anterior, es necesario tener en mente los medios de comisión de los delitos en relación con la edad de las víctimas y el tipo de delito.

Presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por delito, medio de comisión y edad (2015 a julio 2020)



Tipo penal	Homicidio	Feminicidio	Total
------------	-----------	-------------	-------

/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafemicidamx%2007dic%20web.pdf?la=es&vs=530_2 (fecha de consulta: 07 de septiembre de 2020).

Rango de edad	Menores	Mayores	NE	Menores	Mayores	NE	Menores	Mayores	NE
Arma de fuego	587	6715	1,002	56	844	50	643	7,559	1,052
Arma blanca	92	1,102	178	63	703	71	155	1,805	249
Otros elementos	383	2,479	823	279	1,599	311	662	4,078	1,134
No especificado	27	209	180	21	205	72	48	414	252
Total	1,089	10,505	2,183	419	3,351	504	1,508	13,856	2,687

Fuente: CNDH, con información del SESNSP (fecha de corte: 04 de septiembre de 2020).

NE significa “no especificado”.

De esta información se advierte que, si bien el medio de comisión más empleado para privar de la vida a las víctimas de homicidio doloso son las armas de fuego, y a las víctimas de feminicidio son los medios que se incluyen en la categoría de “otros elementos”, varía la proporción de su uso dependiendo de los grupos de edad.

Como se puede apreciar de las gráficas antes señaladas, en las presuntas víctimas de homicidios dolosos, es mayor la proporción de mujeres mayores de edad que fueron privadas de la vida a través de armas de fuego (63.92%), en comparación con la proporción de mujeres menores de edad que fueron privadas de la vida a través de armas de fuego (53.90%).

Por el contrario, al analizar las víctimas de presuntos feminicidios, se advierte que el porcentaje de mujeres menores de edad privadas de la vida a través de “otros elementos” (66.59%), es considerablemente mayor que el porcentaje de mujeres mayores de edad que fueron asesinadas con “otros elementos” (47.72%).

Ello da cuenta del contexto especialmente vulnerable en el que se encuentran las mujeres menores de edad, ya que, de la información anterior, es más probable que cuando se prive de la vida a una mujer menor de edad se empleen “otros elementos”, los cuales pueden ser particularmente crueles.

Consideraciones finales

La violencia contra las mujeres es un problema que persiste en México desde hace varias décadas, pero que se ha agudizado en los años recientes, considerando tanto las fuentes oficiales de información, como la información que se advierte en los medios de comunicación, particularmente en los hemerográficos.

De este modo, se reconoce que actualmente prevalece un contexto de violencia feminicida, que se caracteriza por la cotidianidad de las notas periodísticas de violencia contra las mujeres en todos sus tipos y modalidades, pero también se advierte en: encuestas, registros administrativos y registros de llamadas de emergencia, así como en la información en torno a las defunciones de mujeres con presunción de homicidio.

La diversidad de información en torno a la violencia, y la imposibilidad de determinar la magnitud de dicha violencia contra las mujeres a través de cifras oficiales, da cuenta tanto de la complejidad del problema, como de la falta de solvencia metodológica y administrativa para que todas las instituciones de procuración de justicia registren y reporten adecuadamente la información relacionada, en principio, con el número de feminicidios que existen en cada entidad.

Aunado a lo expuesto, se han llevado distintos diagnósticos sobre las problemáticas del acceso a la justicia para las mujeres que viven violencia, de tal modo que se puede advertir que: no todas las muertes violentas de mujeres son investigadas como feminicidio, tal como se señala en el “Acuerdo 04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio”, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobado en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2018, en el que se establece que: “El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas inicien la investigación de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso bajo protocolos de feminicidio”

Destaca que el número de carpetas de investigación de feminicidio, no obstante, no toda muerte es investigada como feminicidio, aumenta año con año, así como el número de carpetas de investigación sobre homicidio doloso de mujeres. Sin embargo, en número de sentencias por feminicidio es considerablemente bajo, teniendo en cuenta el cúmulo de carpetas de investigación por dicho delito.