



Informe del  
**Grupo de Trabajo**  
conformado para estudiar la  
**Solicitud de Alerta**  
**de Violencia de Género**  
**contra las Mujeres**  
en los municipios de Benito Juárez,  
Cozumel, Isla Mujeres,  
Lázaro Cárdenas y Solidaridad  
en el estado de  
**Quintana Roo**



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/08/2015 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LOS MUNICIPIOS DE BENITO JUÁREZ, COZUMEL, ISLA MUJERES, LÁZARO CÁRDENAS Y SOLIDARIDAD, DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
A. Naturaleza jurídica de la figura denominada “alerta de violencia de género contra las mujeres” en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia .....	1
B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM.....	1
C. Naturaleza jurídica del grupo de trabajo .....	4
D. Metodología adoptada por el grupo de trabajo para la elaboración del informe .....	4
1. Presupuestos .....	4
2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de AVGM .....	5
3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de trabajo .....	7
4. Proceso de integración del informe .....	14
<b>II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.....</b>	<b>15</b>
A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud.....	15
1. Análisis de admisibilidad de la solicitud .....	15
2. Conformación del grupo de trabajo.....	15
3. Sesiones de trabajo del grupo.....	16
4. Información solicitada por el grupo de trabajo .....	19
B. Análisis <i>ex officio</i> de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales.....	19
C. El <i>corpus iuris</i> utilizado por el grupo de trabajo para el análisis del caso .....	19
<b>III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO .....</b>	<b>20</b>
A. Contenido y alcance de la solicitud.....	20
B. Contexto descrito en la solicitud .....	21
<b>IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM.....</b>	<b>23</b>
A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado .....	23
B. Información presentada respecto de los casos referidos en la solicitud.....	24

C. Información presentada respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres .....	24
<b>V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO .....</b>	<b>28</b>
A. Contexto del estado de Quintana Roo en materia de violencia contra las mujeres .....	28
1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres .....	31
2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares .....	32
3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia.....	35
4. Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud.....	39
5. Egresos hospitalarios en instituciones públicas del sector salud.....	42
6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)	42
7. Maternidad en niñas y adolescentes.....	45
8. Mortalidad materna .....	46
9. Estadísticas judiciales en materia penal .....	46
10. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia .....	48
B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres .....	51
1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.....	51
2. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres .....	53
3. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres.....	56
4. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia .....	68
5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos .....	70
<b>VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>76</b>

# INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/08/2015 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LOS MUNICIPIOS DE BENITO JUÁREZ, COZUMEL, ISLA MUJERES, LÁZARO CÁRDENAS, Y SOLIDARIDAD, DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> Artículo 24 de la Ley General de Acceso y 31 de su Reglamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concluido el plazo de 30 días, el grupo de trabajo podrá<sup>4</sup>:

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

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

En caso de que la o el titular del poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente acepte las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo, tendrá un plazo de 15 días hábiles para informar a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, sobre su aceptación.

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

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

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

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

- a. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y de justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- b. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

---

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

- c. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de AVGM, y
- d. Hacer del conocimiento público el motivo de la AVGM, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

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

### **C. Naturaleza jurídica del grupo de trabajo**

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

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

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

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

#### **1. Presupuestos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Instalación formal del grupo de trabajo

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

c. Análisis de la solicitud

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

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

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

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

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

e. Investigación del grupo de trabajo

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

#### **f. Proceso de adjudicación**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **h. Integración del informe**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco entre la víctima y el victimario; ix) el número de casos en los que el victimario era conocido de la víctima; x) el número de casos en los que el victimario fue un agente del Estado; xi) el número de casos en los que hubo consignación; xii) el número de casos concluidos y el motivo de su conclusión; xiii) el número de casos concluidos con sentencia condenatoria; xiv) el tipo de acompañamiento que se dio a los familiares de las víctimas; xv) la reparación otorgada en cada uno de los casos, y xvi) la aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

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

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

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

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

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

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

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

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

ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil

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

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

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

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

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

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

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

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

De manera previa a la entrevista, se debe pedir apoyo a las solicitantes, al estado o a la persona que haya realizado el contacto para que proporcionen por escrito al grupo los hechos del caso. Lo anterior, con la finalidad de que la persona entrevistada no tenga que narrar nuevamente los hechos de violencia si no lo desea y, así, evitar su revictimización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El objetivo de las entrevistas realizadas al personal de las distintas instituciones es identificar, entre otras cosas: (i) el número de personal con el que cuentan en relación con la demanda de servicios; (ii) el tipo de servicio que se brinda a las víctimas; (iii) la infraestructura material con la que cuentan; (iv) los horarios de atención; (v) la capacitación del personal y el impacto de la misma en las actividades propias de su labor; (vi) la sensibilidad en materia de género por parte del personal; (vii) el conocimiento de los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; (viii)

la institucionalización de la perspectiva de género; (ix) la coordinación con otras instancias para la adecuada canalización de las víctimas y sus familiares; (x) la existencia de rutas claras para la atención de víctimas o protocolos de actuación; (xi) la existencia de registros o bases de datos de los casos atendidos y de quejas presentadas por las usuarias; (xii) la emisión, implementación, registro y seguimiento de medidas de protección, y (xiii) la existencia de métodos de evaluación del riesgo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*\*\*\*

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

#### 4. Proceso de integración del informe

La integración del informe por parte del grupo de trabajo se lleva a cabo bajo el *principio de contradicción*. En este sentido, el grupo de trabajo emite sus conclusiones a partir del análisis de las distintas posiciones identificadas y de toda la información obtenida durante el proceso de investigación. En general, se analiza la postura y la información aportada tanto por las solicitantes como por el gobierno de la entidad federativa de que se trate, así como las fuentes de información consultadas durante el desarrollo de la investigación, tales como los resultados de las entrevistas y de la revisión de expedientes.

Este ejercicio de análisis se realiza a partir del contexto de violencia que, en su caso, haya sido identificado en la entidad federativa de la que se trate, el cual se contrasta con cada una de las obligaciones generales del estado, establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM y en el derecho internacional de los derechos humanos.

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

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

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

5. En el apartado quinto se analizan de manera general los casos de violencia feminicida a los que se refiera la solicitud. La naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de trabajo delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.

6. El sexto y último apartado incluye las conclusiones, propuestas e indicadores específicos de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de la entidad federativa para considerar su debido cumplimiento.

## **II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO**

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

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

El 4 de diciembre de 2015, Eva del Rosario Aguilar y Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, representantes legales del Consejo Estatal de las Mujeres de Quintana Roo, A.C. y la organización Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C., respectivamente, presentaron ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de AVGM para el estado de Quintana Roo.

El 7 de diciembre de 2015, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la Secretaría Ejecutiva envió a la Conavim la solicitud presentada.

El 8 de diciembre de 2015, la Conavim, con fundamento en el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Acceso, informó a la Secretaría Ejecutiva que la solicitud no cumplía con el requisito previsto en la fracción III del artículo 33 del mismo instrumento, por tanto debería prevenirse a las solicitantes. El 18 de diciembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva notificó a las solicitantes dicha prevención.

El 28 de diciembre de 2015, en respuesta al oficio de prevención, las solicitantes remitieron los originales de las actas constitutivas que acreditan la legal constitución de las respectivas organizaciones y designaron como representante común a Rodolfo Manuel Domínguez Márquez.

El 31 de diciembre de 2015, la Conavim remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de la solicitud presentada por el Consejo Estatal de las Mujeres de Quintana Roo, A.C. y la organización Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C., de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso. En este sentido, el 5 de enero de 2016, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de Eva del Rosario Aguilar y Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, en su calidad de representantes de las organizaciones solicitantes, la admisión de la solicitud.

El 31 de diciembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva informó al Gobernador del estado de Quintana Roo y al Sistema Nacional sobre la admisión de la solicitud de AVGM.

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

El 31 de diciembre de 2015, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de David Ricardo Uribe González, Director General Adjunto, como su representante en el grupo.

El 31 de diciembre de 2015, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a María Guadalupe Díaz Estrada, Directora General de Transverzalización de la Perspectiva de Género.

El 5 de enero de 2016, el Instituto Quintanarroense de la Mujer (en adelante, IQM) informó a la Secretaría Ejecutiva que sería la Directora de dicho instituto, María Hadad Castillo, quien representaría a la institución en el grupo de trabajo.

El 6 de enero de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) designó a Ricardo Soto Ramirez, Subdirector del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, como su representante para conformar el grupo de trabajo.

Con relación a la designación de las personas académicas que integran el grupo de trabajo, el 10 de diciembre de 2015 fueron publicadas en las páginas de internet oficiales de la Conavim y de la Secretaría Ejecutiva, las convocatorias públicas nacional y para el estado de Quintana Roo, con la finalidad de seleccionar a las y los expertos nacionales y locales que conformaron el grupo de trabajo al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

De conformidad con ese mismo artículo y con la base octava de las convocatorias, un comité de selección, conformado por dos integrantes de la Conavim y dos integrantes de la Secretaría Ejecutiva, se encargó de elegir a las representantes de instituciones académicas que integran el grupo de trabajo.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva designó a Pablo Guillermo Bastida González, Asesor Jurídico “A”, y a Gabriel González García, Director de Seguimiento del Sistema Nacional de Violencia contra las Mujeres, para formar parte del comité de selección. Por su parte, la Conavim designó a María Waded Simón Nacif y a Katia Chávez León, Directoras Generales Adjuntas.

El 4 de enero de 2016, el Comité seleccionó por unanimidad a: i) Carolina Herrera Rodríguez, representante del Instituto Universitario Puebla; ii) Geru Aparicio Aviña, representante del Instituto Nacional de Ciencias Penales; iii) Alejandra Aguirre Crespo y iv) Yunitzilim Rodríguez Pedraza, ambas representantes de la Universidad de Quintana Roo.

Ese mismo día, la Conavim informó a las seleccionadas sobre la decisión y las convocó a la primera sesión de grupo de trabajo.

### **3. Sesiones de trabajo del grupo**

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

Durante ese periodo, el grupo de trabajo celebró cuatro sesiones ordinarias; realizó visitas *in situ* en cinco municipios del estado de Quintana Roo; llevó a cabo entrevistas a diez organizaciones de la sociedad civil y a 60 personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; solicitó información complementaria a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, así como a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal y como se detalla más adelante. Adicionalmente, realizó una investigación *motu proprio*, a partir del análisis de información estadística oficial respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 8 de enero de 2016, se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo, en formato virtual, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

- a. Instalación formal del grupo de trabajo;
- b. Designación de la Conavim como Secretaría Técnica del grupo de trabajo;
- c. Adopción de los lineamientos internos;
- d. Adopción de la metodología de investigación del grupo de trabajo;
- e. Análisis de la solicitud de AVGM para el estado de Quintana Roo;
- f. Presentación de la información solicitada al gobierno del estado de Quintana Roo;
- g. Análisis *ex officio* de la procedencia de solicitar medidas provisionales;

- h. Aprobación de los acuerdos tomados por el grupo de trabajo durante su primera reunión, y
- i. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Quintana Roo.

El 11 de enero de 2016, el grupo de trabajo celebró la segunda sesión ordinaria, en la que se acordó que los días 11 y 12 de enero se realizarían las entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil, y que los días 13, 14 y 15 del mismo mes se realizarían las visitas *in situ* a los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas.

En ese sentido, los días 11 y 12 de enero se entrevistaron a diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas a una de las solicitantes, y a especialistas en violencia contra las mujeres; específicamente a:

Entrevistas realizadas el 11 y 12 de enero de 2016
Red Posi+hiva
Colectivo Red por la Equidad y los Derechos Humanos
Centro de Estudios y Formación Integral para la Mujer
FAMAS, A.C
Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C
ICW MEXICO Comunidad Internacional de Mujeres con VIH
Save the Children
Consejo Estatal de Mujeres de Quintana Roo
Observatorio de la Violencia del Estado de Quintana Roo
Redes Turismo

Adicionalmente, se entregó a las personas entrevistadas un instrumento de levantamiento de información para que tuvieran oportunidad de ampliar sus respuestas. El Consejo Estatal de Mujeres de Quintana Roo, el Observatorio de la Violencia del Estado de Quintana Roo y la Red por la Equidad y los Derechos Humanos fueron las únicas que remitieron información complementaria los días 14, 16 y 23 enero, respectivamente.

Por lo que hace a las entrevistas que generalmente se hacen a víctimas o familiares de víctimas, las organizaciones solicitantes fueron consultadas e informaron la imposibilidad de obtener el consentimiento de alguna persona para esos efectos.

En cuanto a las visitas *in situ*, del 13 al 15 de enero, el grupo de trabajo entrevistó a 60 autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias<sup>5</sup>:

Benito Juárez
DIF municipal
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema DIF
Centro Especializado para la Atención a la Violencia
Instituto Quintanarroense de la Mujer
Instituto Municipal de la Mujer
Hospital General de Cancún-Dr. Jesús Kumate Rodríguez
Sexta Sala Especializada en Materia Familiar

<sup>5</sup> Únicamente se enlistan las instancias visitadas y cuyas autoridades accedieron a las entrevistas.

Séptima Sala Especializada en Materia Penal
Juzgado Familiar Civil y Oral de Primera Instancia
Juzgado Penal (Cuarto)
Unidad de Atención a la Mujer de la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte
Fiscalía Especializada para la Atención a la Mujer de la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte
Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia Sexual
Agencia del MP Región 94
Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4)
Policía Judicial de la PGJ
Policía Estatal Preventiva de Cancún
Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Tránsito - GEAVI

<b>Isla Mujeres</b>
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Instancia Municipal de la Mujer
Hospital Integral de Isla Mujeres
Juzgado Mixto
Agencia del Ministerio Público

<b>Cozumel</b>
Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia
Instituto Quintanarroense de la Mujer
Hospital General de Cozumel
Juzgado Oral Penal de Primera Instancia (Primero)
Juzgado Familiar y Civil Oral de Primera Instancia
Dirección General de Seguridad Pública y Transporte/Policía Municipal
Agencia del Ministerio Público del Fuero Común

<b>Lázaro Cárdenas</b>
DIF Municipal
Instancia de las Mujeres
Hospital Integral de Kantunilkín
Juzgado Mixto
Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
Agencia del Ministerio Público Kantunilkín

<b>Solidaridad</b>
Hospital General de Playa del Carmen
Juzgado Familiar (Primero)
Juzgado Familiar y Civil Oral de Instrucción
Juzgado Penal (Primero y Segundo)
Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4)
Agencia del Ministerio Público Central Playa del Carmen (Agencia de delitos sexuales y Agencia de homicidios)

El 3 de febrero de 2016, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente para discutir e integrar el informe al que se refiere el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso. Esta sesión se llevó a cabo los días 3, 4 y 5 de febrero de 2016.

El 5 de febrero de 2016, la representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinadora del grupo de trabajo, entregó el presente informe a la Secretaría de Gobernación para su análisis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 22 de abril de 2016, la Conavim remitió el informe que elaboró el grupo de trabajo a la solicitante y al Gobernador del estado de Quintana Roo. El mismo día, el informe fue publicado en las páginas de Internet de la Secretaría Ejecutiva y de la Conavim.

#### **4. Información solicitada por el grupo de trabajo**

El 31 de diciembre de 2015, la Conavim solicitó al gobierno del estado de Quintana Roo información relativa a la solicitud de AVGM, de acuerdo con los criterios señalados en el capítulo de este informe titulado *Metodología para la elaboración del informe por parte del grupo de trabajo*. Asimismo, se le informó que los hechos expuestos en la solicitud se consideran presuntamente veraces, salvo que obren elementos suficientes que los desvirtúen, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realice el grupo de trabajo. Finalmente, se comunicó a dicho gobierno que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de trabajo toda aquella información que éste considerase pertinente para la investigación.

El 21 de enero de 2016, el gobierno del estado de Quintana Roo remitió a la Conavim la información solicitada, la cual fue complementada los días 27 y 28 de enero.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 2015, la Conavim, solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Quintana Roo proporcionar la información de los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad federativa, así como las recomendaciones y estudios que se tuvieran al respecto, especialmente aquéllos relativos a la violencia contra las mujeres y a los feminicidios en la entidad.

Al respecto, el 14 de enero de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitió a la Conavim la información con la que contaba. Por su parte, el 15 de enero de 2016, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Quintana Roo remitió a la Conavim diversa información relacionada con los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

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

El 8 de enero de 2016, durante su primera sesión, el grupo de trabajo determinó que no se consideraba necesaria la solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en virtud de que los hechos de los que tuvo conocimiento en ese momento, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y de justicia, a fin de evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

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

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

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ii. Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- iii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- iv. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW);

- v. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- vi. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención Belém do Pará);
- vii. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- viii. Ley General de Víctimas y,
- ix. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Quintana Roo (en adelante, Ley Estatal de Acceso).

Asimismo, el grupo de trabajo tomó como parámetro normativo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso *González y otras* (“*Campo algodónero*”), así como las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como el Informe CEDAW México 2012, en específico las observaciones finales del CEDAW/C/MEX/CO/7-8.

### **III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACION DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO**

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

La solicitud de AVGM para el estado de Quintana Roo fue presentada el 4 de diciembre de 2015 por el Consejo Estatal de las Mujeres de Quintana Roo, A.C. y la organización Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C.

En ella se señala que en el norte del estado se presenta un contexto de violencia feminicida que se traduce en delitos del orden común como feminicidio, homicidio, violación y violencia familiar, los cuales perturban la paz social por su gravedad y atentan contra la vida, integridad y seguridad de las mujeres quintanarroenses.

En este sentido, la solicitud señala que para analizar la pertinencia de la alerta de violencia de género se estudie la zona norte del estado de Quintana Roo, que contempla los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas, y expone las siguientes peticiones:

- “Implementación de la ALERTA DE VIOLENCIA DE GENERO específicamente en el Municipio de Benito Juárez, como la mejor medida de prevención para detener la violencia desatada contra las mujeres”.
- Se adopten las medidas necesarias para garantizar la investigación y resolución, con diligencia y exhaustividad, de todos los casos de delitos vinculados a la violencia de género, en particular, feminicidios, homicidios dolosos de mujeres, violaciones y desapariciones.
- Que la Secretaría de Salud y la Procuraduría cuenten con información sistematizada y desagregada sobre la atención que se brinda a las víctimas de violencia sexual y lesiones, como establece la NOM-046-SSA2-2005 y la Ley de Víctimas.
- Coordinación efectiva entre la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de Justicia del Estado (en adelante, PGJE) para la atención a mujeres víctimas de violencia.
- Que la legislación señale la obligatoriedad de generar e implementar un protocolo de investigación pericial, ministerial y policial con perspectiva de género y derechos humanos en toda muerte violenta de mujeres.
- Establecer un mecanismo de reacción, búsqueda e investigación inmediata para mujeres y niñas desaparecidas.
- Habilitar el Centro de Justicia para Mujeres en Benito Juárez.

A partir de la información aportada por las solicitantes, a continuación se describe el contexto expuesto en la solicitud inicial y se describen los casos que son considerados como feminicidio. Se

precisa que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son únicamente una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud y no forman parte ni representan las conclusiones del grupo de trabajo.

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

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

### **a) Contexto de violencia contra la mujer**

De acuerdo a la solicitud, existen altos niveles de violencia contra las mujeres en el estado de Quintana Roo, particularmente en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas. Las muertes de mujeres se caracterizan por ser extremadamente brutales y las investigaciones realizadas por las autoridades no se tipifican conforme al delito de feminicidio, siendo que en numerosas ocasiones se cumplen los supuestos establecidos en el artículo 86 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (en adelante, Código Penal estatal).

La solicitud hace mención a la Endireh 2011, la cual registra que el 46.15% de mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia con su última pareja, lo cual ubica al estado de Quintana Roo sobre la media nacional que es de 46.10%. Asimismo, se señala que el 30.06% de mujeres son violentadas en el ámbito comunitario, ubicándose justo por debajo de la media nacional. Respecto a las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, refieren que entre 2012 y 2013 se cometieron 909 casos de violaciones sexuales y de 2014 a octubre de 2015 se registraron 903 denuncias por violación en el estado.

Por su parte, la Secretaría de Salud del Estado registró un total de 3,683 víctimas atendidas por violencia sexual. Asimismo, los Servicios Especializados para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar reportaron 1,894 casos en el mismo periodo, específicamente en los municipios de Othón P. Blanco, Benito Juárez y Cozumel.

Las solicitantes manifestaron que la PGJE informó que en 2012 y 2013 se registraron 80 homicidios dolosos contra mujeres y 51 en 2014.

Asimismo, la PGJE informó que de 2012 a 2013 hubo 2,222 hechos de violencia contra mujeres, por las cuales se otorgaron 120 órdenes de protección (el 98% en contra de las parejas sentimentales y 2% contra los padres de las víctimas). De 2011 a junio de 2012, se otorgaron catorce órdenes de protección, sin embargo no se refirió el número de casos de violencia contra mujeres<sup>6</sup>. En este sentido, las solicitantes señalaron la inexistencia de un banco de datos sobre órdenes de protección, a pesar de que han pasado dos años desde que se publicó el *Manual de actuación para decretar y ejecutar medidas de protección*, donde se establece su obligatoriedad.

Por otro lado, del total de 269 mujeres desaparecidas entre enero de 2014 y agosto de 2015, se desconocen sus edades en un 47%, pero manifestaron que se tiene registrado que el 37.5% son mujeres menores de 17 años.

---

<sup>6</sup> Respecto a esta información, las solicitantes no indicó si correspondía al estado en su conjunto o sólo a la zona norte. Asimismo, el grupo de trabajo le solicitó que le remitiera la solicitud de información con la que obtuvo la misma, pero no se recibió respuesta.

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala a Quintana Roo como uno de los estados con mayores desapariciones de mujeres, dato que, agregan las solicitantes, podría estar relacionado con la trata de personas ya que, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 2009 a 2013 Quintana Roo se encontró en el lugar número once en la comisión de este delito en la modalidad de explotación sexual.

#### b) Casos descritos en la solicitud

La solicitud refiere los siguientes trece casos, en que 16 mujeres fueron víctimas de violencia feminicida entre agosto de 2014 y noviembre de 2015, todos ellos en el Municipio de Benito Juárez.

Fecha	Descripción de los hechos	Clasificación del delito	Lugar
13-agosto-2014	Una mujer de 36 años fue encontrada sin vida en el domicilio de su supuesta pareja y se determinó el fallecimiento por estrangulamiento.	No se informó	Región 247
18-septiembre-2014	Se encontró a una mujer desnuda sin vida de entre 23 y 25 años, estrangulada en su domicilio.	No se informó	Región 251
21-septiembre-2014	Cuatro mujeres sexoservidoras murieron quemadas al ser rociadas con gasolina en una casa de citas clandestina.	Homicidio y lesiones	Supermanzana 67
3-noviembre-2014	Homicidio de mujer de 19 años, embarazada de 8 meses, falleció como consecuencia de fuertes golpes.	Homicidio	Región 210
15-febrero-2015	Homicidio de una mujer de 53 años, en su domicilio, con heridas de objeto punzocortante y estrangulamiento.	Homicidio	Región 94
15-abril-2015	Homicidio de una niña de 13 años que fue encontrada desnuda en la vía pública con signos de violencia, violación y asfixia.	Homicidio calificado	Región 521
11-mayo-2015	Una niña de 5 años fue arrojada a la vía pública, por dos sujetos, fue golpeada y se encontraron signos de violación.	Tentativa de homicidio	Colonia Santa Cecilia
15-junio-2015	Una mujer de 25 a 30 años fue encontrada en la vía pública, falleció a causa de estrangulamiento.	No se informó	Zona hotelera de Cancún
18-octubre-2015	Una mujer de 24 años fue encontrada sin vida en la vía pública, desnuda y con golpes en rostro y brazos. Falleció por estrangulamiento.	Crimen pasional	Región 251
27-octubre-2015	Una estudiante de 19 años fue encontrada sin vida en la vía pública, con golpes, heridas punzocortantes y signos de violación. Falleció a causa de un fuerte impacto en la cara con una piedra.	Homicidio	Región 217
3-noviembre-2015	Se encontró a una mujer de 18 años sin vida en la vía pública, cubierta en una sábana, fue apuñalada 16 veces en su hogar y arrastrada a la calle.	Homicidio pasional	Región 248
4-noviembre-2015	Se localizó a una mujer de 36 años sin vida con signos de golpes y privada de la vida con una piedra.	Homicidio calificado	Km. 17, zona hotelera de Cancún
6-noviembre-2015	Se encontró el cuerpo desnudo de una mujer de 31 años privada de la vida por asfixia con un cable.	Homicidio calificado	Región 223

Adicionalmente, con base en datos publicados en medios de comunicación del 1° de enero al 15 de noviembre de 2015, las organizaciones solicitantes documentaron 72 casos de violencia feminicida que no culminaron en privación de la vida de mujeres<sup>7</sup>. La mayoría de estos casos son de índole sexual, como el delito de violación y abuso sexual que en conjunto suman un total de 55.55% de los delitos en el periodo, seguido del 38.89% por violencia familiar.

El 84.72% de los victimarios han sido consignados aunque no se cuenta con más información sobre el número de sentencias dentro de este porcentaje. Asimismo, se tiene registrado un 4.17% de casos con sentencias, sin que se conozca si son sentencias condenatorias o exculporatorias.

El 47.22% de los delitos mencionados han sido en agravio de mujeres menores de 19 años, el 22.22% de mayores de 19 años y menores de 29 años. El 96.15% de los delitos de violación se han cometido en agravio de mujeres menores de 29 años y el 69.23% de cero a 14 años. Por su parte, el delito de abuso sexual se presenta en un 100% en mujeres menores de 29 años, de las cuales el 64.29% se encuentran entre cero y 14 años.

Por lo anterior, las solicitantes consideran que existe un contexto grave de violencia contra las mujeres, especialmente en contra de aquéllas entre cero y 14 años, debido a que tienen una probabilidad alta de ser víctimas de delitos de índole sexual, seguidos por delitos de violencia familiar. Aunado a esta situación, se subraya que únicamente el 4.17% de estos delitos derivan en sentencias, situación que manda un mensaje de permisibilidad a este tipo de conductas.

Finalmente, de los registros documentales proporcionados a las solicitantes por parte de la PGJE, se reportó que no existe información relacionada con delitos de feminicidio. En este sentido, las solicitantes indican que la autoridad no toma en cuenta el Protocolo Preliminar para Investigar el Delito de Feminicidio en los casos de muertes violentas de mujeres, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

#### **IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO CON RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM**

##### **A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el estado**

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

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Conavim, el gobierno del estado remitió información de la PGJE respecto a los delitos de homicidio doloso, violencia familiar, delitos sexuales, secuestro y trata de personas, en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Cozumel; de los cuales, en algunos casos, precisó su estado procesal. Asimismo, informó sobre las políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

---

<sup>7</sup> Sondeo hemerográfico del Diario de Quintana Roo, en el municipio de Benito Juárez.

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

De acuerdo con la información presentada por el estado de Quintana Roo, del año 2011 a 2015 se registraron 62 casos de homicidios dolosos de mujeres y niñas en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, que derivaron en una averiguación previa, con un total de 60 averiguaciones.

Del total de homicidios dolosos por los que se inició una investigación, el 74.19% (46) se cometieron en el municipio de Benito Juárez y el 25.81% (16) en el de Solidaridad. En cuanto a los municipios de Lázaro Cárdenas, Cozumel e Isla Mujeres, el gobierno del estado señaló que no tenían registro de investigaciones por homicidios de mujeres y/o niñas para ese periodo. No obstante, a partir de la información de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, tomando como base auxilios atendidos a través del Servicio de Emergencias 066 y Sistema Estatal de Denuncias Anónimas 089, se informó que en Cozumel se habían atendido cuatro homicidios de mujeres y dos en Isla Mujeres.

Conforme a las estadísticas de las averiguaciones previas, la edad de las mujeres víctimas oscila principalmente entre los 30 y 39 años (doce víctimas) y 40 o más (quince víctimas). En el caso de las mujeres entre 18 y 29 se reportaron ocho casos y cuatro casos de menores de 18 años. Existen trece casos donde no se reportó la edad de la víctima.

Respecto al estado civil, se informó que en 18 de los casos las víctimas eran solteras, en once estaban casadas, once en unión libre, una era viuda y en 21 no se tenían los datos. En cuanto a la ocupación de las víctimas, destaca que doce se dedicaban a labores del hogar, ocho eran empleadas, dos desempleadas, dos sexo servidoras, una estudiante, dos gerentes, en 22 casos se ignora su profesión, 12 tenían actividades diversos y un caso no aplica. Sólo en catorce casos se identificó al victimario.

En cuanto al delito de feminicidio, el gobierno del estado no reportó ninguna investigación aunque este delito fue tipificado el 19 de junio de 2013 en el Código Penal estatal.

Por otra parte, respecto a los delitos sexuales, el estado reportó los casos llevados por la Fiscalía Especializada para la Atención a la Mujer<sup>8</sup> para los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad. En Benito Juárez se iniciaron 2,635 investigaciones de 2011 a 2015, mientras que en los tres municipios restantes, la Fiscalía inició trece averiguaciones. Por lo que hace al Municipio de Cozumel, el ministerio público correspondiente reportó nueve averiguaciones por el delito de corrupción de menores en el periodo de 2011 a 2015.

Por lo que hace a la violencia familiar, Quintana Roo señaló que se presentaron 2,716 denuncias en el periodo de 2011 a 2015, la mayor parte de ellas ocurridas en el Municipio de Benito Juárez (2,656). En cuanto al delito de lesiones, se presentaron 57 denuncias en Benito Juárez, 46 en Solidaridad, 18 en Cozumel y cuatro en Isla Mujeres.

En cuanto al número de averiguaciones previas por el delito de secuestro, el gobierno estatal sólo refirió cuatro incidencias en el Municipio de Solidaridad.

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

Para 2015, el gasto público destinado a los diversos planes, estrategias y programas de atención a la violencia contra las mujeres ascendió a \$ 28'989,382.00 M.N., que incluye lo destinado a este rubro por el sistema DIF, la Secretaría de Salud estatal y la Secretaría de Educación y Cultura.

---

<sup>8</sup> Conforme a lo que se desprende de las visitas *in situ*, la Fiscalía Especializada atiende los casos de los municipios de Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres.

El gobierno del estado de Quintana Roo remitió al grupo de investigación la normatividad existente en la entidad relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, señaló que cuenta con la siguiente legislación en la materia:

- i. Ley del Instituto Quintanarroense de la Mujer,
- ii. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo,
- iii. Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Quintana Roo,
- iv. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Quintana Roo,
- v. Reglamento de la Ley para la Igualdad entre las Mujeres y Hombres del Estado de Quintana Roo,
- vi. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar,
- vii. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo,
- viii. Código Civil para el Estado de Quintana Roo,
- ix. Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del estado de Quintana Roo,
- x. Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo,
- xi. Programa de Trabajo 2014-2015 del Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de Quintana Roo,
- xii. Plan de Trabajo 2014 del Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de Quintana Roo,
- xiii. Programa Quintanarroense de Cultura Institucional,
- xiv. Ley de Educación del Estado de Quintana Roo,
- xv. Marco de Convivencia Escolar, y
- xvi. Protocolo de Actuación para la Prevención y Atención del Acoso Escolar.

Adicionalmente, informó que cuenta con los siguientes protocolos con perspectiva de género:

- i. Protocolo para la Atención de Casos de Hostigamiento, Acoso y Aprovechamiento Sexual en la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, y
- ii. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de género.

Quintana Roo informó que se emitió el Manual para la Armonización Legislativa con Perspectiva de Género y se elaboró un Diagnóstico para medir el avance de las iniciativas a nivel de su publicación y aplicación. En relación con esta materia, ha brindado dos capacitaciones en el Poder Legislativo.

En 2007, se instaló el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Estatal PASEVCM). Dicho Sistema emitió el “Plan de Trabajo 2014 del Estado de Quintana Roo”, que integra los lineamientos y criterios aportados por cada Instancia Municipal de la Mujer, los sistemas DIF municipales y otras entidades que atienden temas de violencia contra las mujeres.

En 2012, se creó el Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Quintana Roo, que aprueba anualmente el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

En el marco del Sistema se creó también el Programa Quintanarroense de Cultura Institucional que abarca 27 dependencias y entidades. El programa busca establecer condiciones laborales adecuadas y generar un ambiente de trabajo sensible al género. A través de dicho programa se reportan acciones a nivel institucional (creación del Modelo de Equidad de Género), normativo (Norma de Buenas Prácticas de Igualdad Sustantiva y Protocolos de Hostigamiento), de seguimiento y capacitación en temas de género, masculinidades, difusión y fomento de una comunicación incluyente.

Para el personal del operador 066<sup>9</sup>, los Servicios Estatales de Salud realizaron una capacitación a través de la “estrategia de reeducación para víctimas y agresores de violencia de pareja” para concientizarlo sobre la importancia de fomentar una vida familiar y laboral libre de violencia.

En cuanto a la capacitación y la profesionalización de las y los servidores públicos de instancias que atienden a mujeres víctimas de violencia, se han dado nueve capacitaciones distintas (catorce eventos) de 2011 a 2013, principalmente a personal del IQM, incluido el refugio, de la PGJE, a operadores telefónicos del Servicio 066 y a personal que brinda asesoría legal del Instituto de la Defensoría Pública.

El IQM brindó una asesoría a la Secretaría de Seguridad Pública estatal para consolidar las estrategias de prevención y atención de la violencia de género en el Sistema 066 y, en 2015, realizó una propuesta de mejora al sistema informático de este mecanismo para consolidar las estrategias de atención a las mujeres y niñas víctimas de violencia en el ámbito familiar.

Además, en virtud de la “Estrategia de capacitación para la promoción del buen trato durante la atención del embarazo, parto y puerperio en salas de obstetricia de los Servicios de Salud”, en 2015 los Servicios Estatales de Salud impartieron talleres en todo el estado.

La Secretaría de Educación y Cultura buscó fortalecer las habilidades, aptitudes y actitudes del personal en perspectiva de género, derechos humanos y erradicación de las violencias, con la capacitación de 22 supervisores y 28 supervisoras de educación primaria y secundaria en Solidaridad y Benito Juárez.

Para la atención de mujeres víctimas de violencia, el estado reportó que en el IQM, los sistemas DIF municipales y los servicios estatales de salud cuentan con instancias de atención a la mujer víctima de violencia: el IQM cuenta con seis equipos especializados en trabajo social, atención psicológica, asesoría y acompañamiento jurídico; se cuentan con instancias de atención a víctimas de violencia familiar en cada uno de los sistemas DIF municipales de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad, y los Servicios Estatales de Salud cuentan con módulos que atienden a mujeres en situación de violencia familiar extrema. Asimismo, informó que en caso de que se detecte alguna mujer víctima de violencia que requiera protección, se canaliza al IQM para ser resguardada en el refugio de mujeres víctimas.

Por su parte, el Servicio de Emergencias 066 y el Sistema Estatal de Denuncias Anónimas 089 funcionan como instancias canalizadoras, al orientar a las víctimas o personas que presentan denuncias por maltrato o explotación infantil a las instancias de servicios especializados en la materia.

Aunado a ello, el estado informó que la Secretaría de Salud tiene acciones programadas para reforzar e incrementar la aplicación de la herramienta de detección de violencia a mujeres en unidades de primer nivel y fortalecer el vínculo interinstitucional para la referencia a unidades especializadas para la atención a mujeres que han vivido algún tipo de violencia por parte de su pareja.

En el ámbito de violencia escolar, la Secretaría de Educación y Cultura diseñó un sistema automatizado para el registro de casos de violencia escolar. Esta herramienta busca canalizar los casos de violencia que se detecten en los centros escolares a las instancias correspondientes.

Respecto al procedimiento para la búsqueda y localización de niñas y/o mujeres desaparecidas, el gobierno estatal señaló que se aplica el programa Alerta Amber si se trata de una menor de 18 años;

---

<sup>9</sup> El estado refiere al número 044, no obstante en la mayor parte del documento se refiere al servicio de emergencia 066.

en otros casos se orienta al ministerio público. En este tema, el estado no señaló si existe estadística o información al respecto.

Por otra parte, se informó que la Secretaría de Seguridad Pública del estado es la responsable de administrar el Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres (en adelante, Baesvim), con insumos de diversas dependencias. El estado remitió la información del Baesvim desagregada por dependencia, sin indicar dónde se encuentra publicada.

Otra base de datos que reporta el gobierno estatal es la que se deriva del Servicio de Emergencias 066 y del Sistema Estatal de Denuncias Anónimas 089 con los casos de violencia contra las mujeres. En el marco de esta sistematización, el IQM y la Secretaría de Seguridad Pública firmaron, en agosto de 2015, un convenio para la implementación de un sistema en línea que permitirá generar indicadores de las condiciones de las mujeres y niñas que viven en una situación de violencia.

La PGJE proporcionó una base de datos con información de las 25 órdenes de protección otorgadas desde su implementación en 2013. En ella, se indican los datos de la persona solicitante; de la dependencia; de la víctima; del agresor; el tipo de violencia; la modalidad de violencia; si es un caso de trata de personas; el lugar de los hechos; los factores de riesgo; los datos de emisión de la orden de protección (tipo, temporalidad, autoridad y si está relacionada con una investigación o un juicio penal).

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Estado señaló que no lleva registros administrativos sobre violencia contra mujeres, ni sobre las órdenes de protección que otorga.

Con el objetivo de difundir entre la sociedad civil los derechos humanos de las mujeres, y de prevenir y erradicar de la violencia de género, el gobierno local implementó programas y campañas dirigidas a la sociedad en general, a la comunidad educativa y a sectores específicos como población indígena o agresores.

En este sentido, el IQM, en coordinación con la Universidad de Quintana Roo, realiza desde 2009 el Programa “Voces jóvenes contra la violencia de género”, con el cual se llevan a cabo pláticas de “Prevención de la violencia en el noviazgo” (4,239 estudiantes en promedio al año) y “Conciencia y prevención sobre las relaciones sociales en internet” (2,576 estudiantes anuales).

Asimismo, se han implementado en comunidades del interior de los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Tulum, pláticas para desactivar la violencia de género y difundir los derechos humanos de las mujeres.

Durante 2015, la Secretaría de Educación y Cultura dio tres pláticas en el Municipio de Benito Juárez, a padres, madres y alumnos, en materia de trata de personas y prevención de delitos cibernéticos (261 mujeres y 241 hombres); también se dictaron las pláticas “Convivir para prevenir” a padres, madres y a los Consejos escolares de participación social de educación, sobre la prevención y seguridad, violencia en el noviazgo y otros tipos de violencia. Aunado a ello, implementó el Marco de Convivencia Escolar para impulsar ambientes de sana convivencia (escuelas de educación básica).

Además, destaca la elaboración del “Diagnóstico de la situación de discriminación y violencia de género en la comunidad escolar del Estado de Quintana Roo” en 2014, el cual permite conocer el estado de la discriminación y violencia de género en la comunidad escolar. El gobierno señala que este diagnóstico le ha permitido institucionalizar y transversalizar la Política de Igualdad de Género en el sector educativo.

El IQM, con apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ha realizado desde 2011 campañas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres indígenas de

Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, y a la capacitación y sensibilización sobre derechos humanos de las mujeres, enfocados a niños, niñas y jóvenes de comunidades indígenas.

Por su parte, en 2014, la Secretaría de Educación y Cultura llevó a cabo la campaña de difusión denominada “El Género es más que un color o una letra”, dirigida a estudiantes de nivel medio superior para reflexionar sobre la necesidad de transformar los estereotipos de género y en 2015, el IQM realizó la Campaña por la Paz, que en el norte del estado tuvo impacto en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel.

Por su parte, la Secretaría de Salud informó sobre el programa de carácter voluntario “Reeducación para víctimas y agresores”, que se empezó a implementar el 15 de septiembre de 2014.

En cuanto a las instituciones encargadas de investigar los hechos de violencia contra las mujeres, el gobierno estatal reporta que dentro de la PGJE se cuenta con una Fiscalía Especializada para la atención a la Mujer, ubicada en Cancún, Benito Juárez.

En ese sentido, informa que para la investigación cuenta con los Protocolos de Procesamiento del Lugar de la Intervención y de Traslados, y de la Guía Nacional de Cadena de Custodia. Su aplicación se garantiza a través de capacitación constante y supervisiones *in situ*. Además, durante 2014 y 2015, la PGJE registró 18 capacitaciones otorgadas a su personal en temas de violencia contra las mujeres y perspectiva de género.

Ahora bien, para incorporar la perspectiva de género en los procesos de administración de justicia del Poder Judicial, se realizó en 2014 una mesa de trabajo. El IQM ha impartido capacitación al personal jurisdiccional a través del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en temas sobre atención a víctimas de violencia de género, perspectiva de género en la procuración de justicia a la luz de la Ley de Acceso Estatal, derechos humanos de las mujeres, armonización de normas jurídicas con perspectiva de género y otorgamiento de órdenes de protección. Además, un total de 17 jueces y juezas han recibido capacitación sobre el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género.

Asimismo, se cuenta con el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, sin embargo, no cuenta con un proceso de evaluación. De igual forma, se reporta que no existe una forma para evaluar la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos en las sentencias de los juzgados y dictámenes de las fiscalías.

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

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

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

A tal efecto, en este capítulo se hace una exposición general de los datos estadísticos de fuentes oficiales relacionados con los temas que se han incorporado en las conclusiones, que aunados al análisis jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres, permitirán estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en Quintana Roo, de conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Acceso.

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas, sociales y culturales que se presentan en esa entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo y por el doctor Carlos Javier Echarri Cánovas, quien fue consultado por el grupo en su calidad de experto: 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim); 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (Endireh); 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais); 4) Aviso al MP en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Maternidad en niñas y adolescentes; 8) Mortalidad materna; 9) Estadísticas judiciales en materia penal, y 10) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada hasta la fecha. No obstante, el grupo considera que estos datos resultan de utilidad para conocer de manera general la situación del estado. Cabe señalar que el grupo toma en cuenta los datos estadísticos analizados únicamente como indicadores de la situación de violencia. Sin embargo, está consciente que dicha información no proporciona *per se* conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno. Para el grupo, la gravedad de la situación no puede medirse exclusivamente con relación al número de casos de violencia. En este sentido, el grupo entiende que un solo caso genera graves repercusiones no sólo a nivel individual, sino también en la comunidad y en la sociedad en general.

\* \* \*

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Quintana Roo ocupa 50,212 kilómetros cuadrados de la superficie total de la República Mexicana<sup>10</sup>, divididos en once municipios, tres de ellos con predominio de la cultura maya (José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas) y otros cinco cuya economía está sustentada por la industria turística internacional (Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Solidaridad)<sup>11</sup>.

Quintana Roo cuenta con 1'574,824 habitantes (1.2% de la población nacional), 88% de los cuales corresponde a población urbana y el 12% restante a población rural. Asimismo, 49.2% son mujeres. Se observa una tasa alta de inmigración nacional ya que 52.56% de los habitantes no son originarios del estado<sup>12</sup>, la mayor parte proveniente de Yucatán, Distrito Federal, Tabasco, Veracruz y Chiapas; en cambio, respecto a la inmigración internacional, Quintana Roo presenta un índice de “baja intensidad” migratoria.

En 2010, el estado de Quintana Roo contaba con un total de 363,066 hogares, de los cuales 82,276 tenían jefatura de mujeres, es decir, 22.66% del total<sup>13</sup>.

Conforme a las estadísticas económicas, el estado de Quintana Roo aporta el 1.4% al Producto Interno Bruto Nacional (PIB) y emplea a 308,477 personas (1.5 % del personal ocupado de México), de las cuales el 62% (191,767) son hombres y el 38% (116,710) son mujeres.

---

<sup>10</sup> Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/default.aspx?tema=me&e=30>.

<sup>11</sup> El 6 de noviembre de 2015 se publicó en el Periódico Oficial de Quintana Roo la reforma constitucional por la que se crea el municipio de Puerto Morelos, dicho municipio inició operaciones el 6 de enero de 2016.

<sup>12</sup> Conapo, Panorama del fenómeno migratorio interno, Cuadro, Lugar de nacimiento por entidad federativa, 2010.

<sup>13</sup> Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/default.aspx?tema=me&e=30>.

El estado de Quintana Roo se caracteriza por presentar diversos niveles de pobreza. En este sentido, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante, CONEVAL), 35.9% de la población del estado se encuentra en situación de pobreza (445.5 mil en pobreza moderada –lo que representa 28.9% de la población– y en 107.6 mil pobreza extrema –7% de la población estatal–). En contraste, el 23.7% de población se considera no pobre y no vulnerable (365.5 mil). (Cuadro 1)

**Cuadro 1. Porcentaje y carencias promedio en Quintana Roo por indicador de pobreza, 2010-2014**

Indicadores	Quintana Roo						Total nacional					
	Porcentaje			Carencias promedio			Porcentaje			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>												
Población en situación de pobreza	34.6	38.8	35.9	2.4	2.3	2.3	46.1	45.5	46.2	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	28.2	30.4	28.9	2.2	2.0	2.0	34.8	35.7	36.6	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	6.4	8.4	7.0	3.6	3.5	3.5	11.3	9.8	9.5	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	36.1	30.4	34.2	2.0	1.9	1.8	28.1	28.6	26.3	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.7	6.2	6.3	0.0	0.0	0.0	5.9	6.2	7.1	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	24.6	24.6	23.7	0.0	0.0	0.0	19.9	19.8	20.5	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>												
Población con al menos una carencia social	70.7	69.2	70.0	2.2	2.1	2.1	74.2	74.1	72.4	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	23.3	21.8	20.8	3.5	3.4	3.4	28.2	23.9	22.1	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>												
Rezago educativo	18.3	17.6	15.1	2.8	2.8	2.8	20.7	19.2	18.7	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	24.3	21.2	18.5	2.8	2.7	2.7	29.2	21.5	18.2	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	53.8	54.9	51.5	2.4	2.3	2.3	60.7	61.2	58.5	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	21.7	19.7	18.4	2.9	2.9	2.9	15.2	13.6	12.3	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15.2	14.5	18.1	3.1	3.0	3.0	22.9	21.2	21.2	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	21.8	18.6	23.2	2.8	2.8	2.5	24.8	23.3	23.4	3.0	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	12.1	16.6	14.3	2.6	2.5	2.5	19.4	20.0	20.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	39.4	45.0	42.1	2.1	2.0	2.0	52.0	51.6	53.2	2.3	2.1	2.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

En términos de privación social, es posible observar que en 2014, el 70% de la población presentó al menos una carencia social y 20.8% tuvo al menos tres carencias sociales. El 15.1% registró rezago educativo, 18.5% falta de acceso a servicios de salud y 51.5% presentó carencia de acceso a seguridad social.

En este horizonte de precarización, el Índice de Desarrollo Humano (en adelante, IDH)<sup>14</sup> fue de 0.74 en 2010 y obtuvo la posición 10 a nivel nacional, ubicándose por encima de la media nacional (0.73). No obstante, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), Quintana Roo ocupa el lugar once a nivel nacional. En la zona norte del estado hay dos municipios con IDH muy alto: Benito Juárez y Cozumel; dos con IDH alto: Solidaridad e Isla Mujeres, y uno con IDH medio: Lázaro Cárdenas<sup>15</sup>. En esta zona se encuentra el municipio con el IDH más alto de la entidad (Benito Juárez) y con el más bajo (Lázaro Cárdenas), existiendo entre ellos una diferencia de desarrollo del 21.3%.

Ahora bien, de acuerdo con el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010 de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en Quintana Roo se han registrado un total de 196,060 habitantes indígenas mayores de 5 años de edad, lo que representa el 16.7% de la población total del estado. La población indígena predominante es la Maya, seguida de población indígena Tzotzil, Chol y Kanjobal.

<sup>14</sup> El Índice de Desarrollo Humano sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

<sup>15</sup> El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, 2012. PNUD, México.

La población Maya se encuentra distribuida principalmente en tres municipios: José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas. Estos tres municipios son clasificados como de mediana marginación; es decir, en términos comparativos cuentan con el nivel más alto de marginación estatal; cuatro municipios son considerados de baja marginación (Othón P. Blanco, Bacalar, Tulum e Isla Mujeres) y tres de muy baja marginación (Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad)<sup>16</sup>.

Finalmente, se estima pertinente referirse al suicidio. En México, la tasa de suicidio entre la población joven de 15 a 29 años se ha mantenido elevada. En 2013, ocurrieron 2,345 casos en jóvenes de 15 a 29 años (40.8% del total), observando una tasa de 7.5 suicidios por cada 100 mil jóvenes de este grupo de edad.

La problemática en los estados de la Península es alarmante, ya que el suicidio en jóvenes de 15 a 29 años es más fuerte. En Quintana Roo, fallecieron 410 jóvenes en el 2013, que significa el 8.5% de las defunciones totales. El suicidio entre los hombres en Quintana Roo se coloca como la tercer causa de fallecimiento con 15.3%, mientras que entre las mujeres es la primera causa con 11.8%<sup>17</sup>. En general, Quintana Roo ocupa el segundo lugar en tasa de suicidios con 8.8 casos por cada 100 mil habitantes.

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

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

De acuerdo con la información pública del Banavim<sup>18</sup>, desde su creación, en el estado de Quintana Roo se han registrado 17,508 casos de violencia contra las mujeres, esto es, 14.08 % del total nacional, con un total de 15,055 agresores y 403 agresoras. Además muestra que se han dictado 4,001 órdenes de servicios que representan el 78.56% del total nacional. Cabe señalar que no se tienen registradas órdenes de protección.

Al respecto, el grupo de trabajo observa que de los datos disponibles al público en el Banavim, no es posible conocer cifras desagregadas por año o municipio. Asimismo, el grupo reconoce las limitaciones de esta fuente de información, cuyos datos dependen, en gran medida, del cumplimiento de la obligación de proporcionarlos por parte de las distintas instancias encargadas de la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo anterior, podría explicar el por qué no existe ninguna orden de protección registrada, aunque el estado reportó a este grupo de trabajo que sí se han dictado. En este sentido, el grupo de trabajo toma nota de que el Estado no informó si cuenta o no con algún convenio con el Banavim para la alimentación automatizada de esta base de datos y, en ese sentido, insta al estado a realizar las acciones necesarias para su debida implementación.

De los datos disponibles, el grupo observa que el tipo de violencia más frecuente es la psicológica, seguida de la física y económica respectivamente, todas en el ámbito familiar (Gráfica 1).

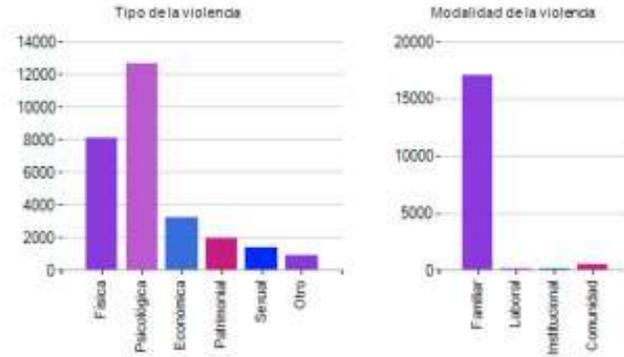
---

<sup>16</sup> CONAPO, Índice de marginación por entidad y municipio 2010, p. 256.

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/suicidio0.pdf>.

<sup>18</sup> Disponible en: [https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx), fecha de consulta: 16 de enero de 2016.

**Gráfica 1. Total de casos de violencia registrados en el estado de Quintana Roo (Banavim)**



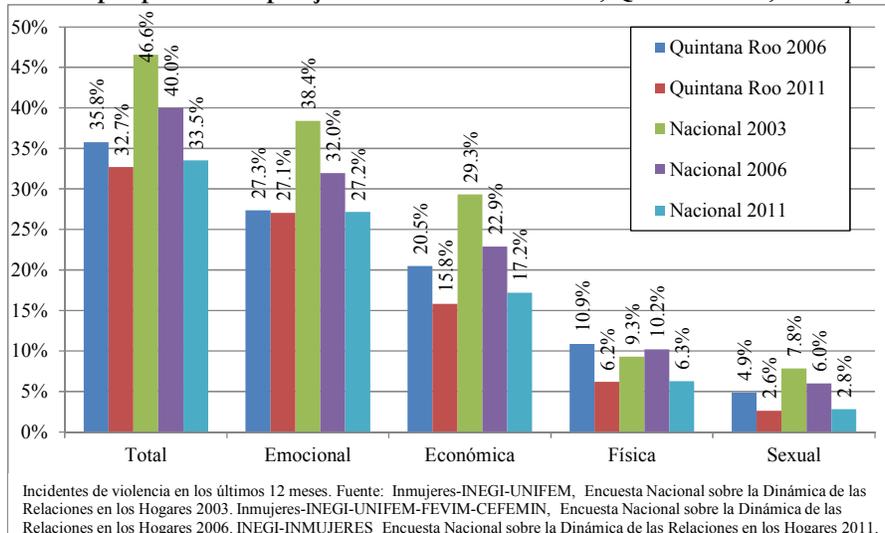
Fuente: Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres BANAVIM, fecha de consulta 16 de enero de 2016.

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

A partir del análisis de los resultados de las Endireh realizadas en 2006 y 2011, el grupo de trabajo percibe una disminución de todos los tipos de violencia reciente en mujeres casadas o unidas de 2006 a 2011. El comparativo realizado entre el índice nacional y el del estado de Quintana Roo en cada uno de los años, permite identificar que los niveles de violencia en el estado son ligeramente inferiores al promedio nacional. De esta forma, el tipo de violencia por parte de la pareja más frecuente es la emocional, que afectó a 27.3% de las quintanarroenses casadas o unidas en 2006 y a 27.1% en 2011, seguida de la violencia económica que perjudicó al 20.5% de las mujeres en 2006 y a 15.8% en 2011.

Por lo que hace a la violencia física, se registró que ésta afectó al 10.9% de las mujeres en 2006 y al 6.2% en 2011. Finalmente, la violencia sexual se redujo entre 2006 y 2011, pasando de 4.9% a 2.6% de mujeres afectadas por este tipo de violencia (Gráfica 2).

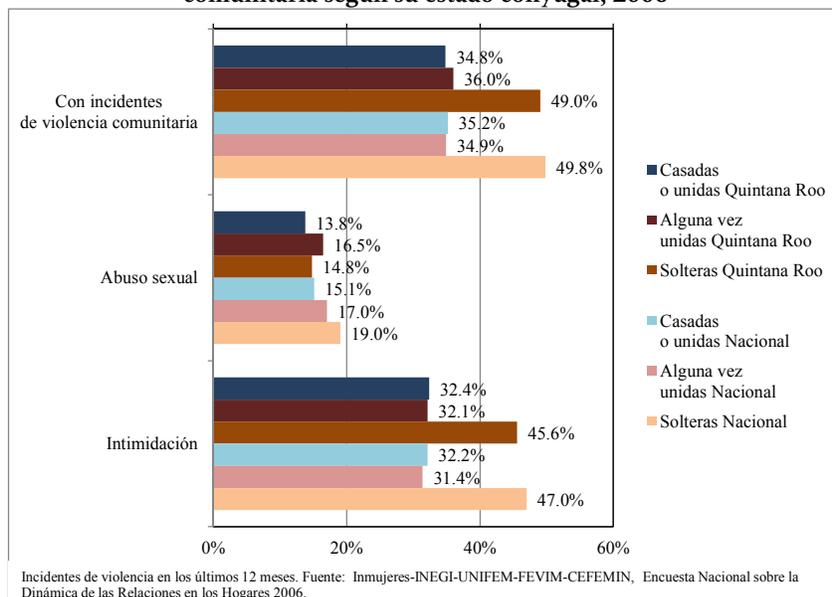
**Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, Quintana Roo, 2006 y 2011**



Por lo que toca a la violencia comunitaria, en 2006 en Quintana Roo<sup>19</sup> poco más de un tercio (34.8%) de las mujeres casadas o unidas había sido agredida en espacios comunitarios a lo largo de su vida, 36% de las mujeres alguna vez unidas y casi la mitad de las solteras (49%). Estas proporciones son inferiores a las registradas en el ámbito nacional: 35.2%, 34.9% y 49.8%, respectivamente. (Gráfica 3), excepto por la violencia registrada en mujeres alguna vez unidas.

Respecto a la intimidación, entre las mujeres casadas o unidas es 2.3 veces más frecuente que el abuso sexual; entre las mujeres alguna vez unidas es dos veces mayor y entre las solteras es tres veces mayor la prevalencia de este tipo de violencia en los ámbitos comunitarios.

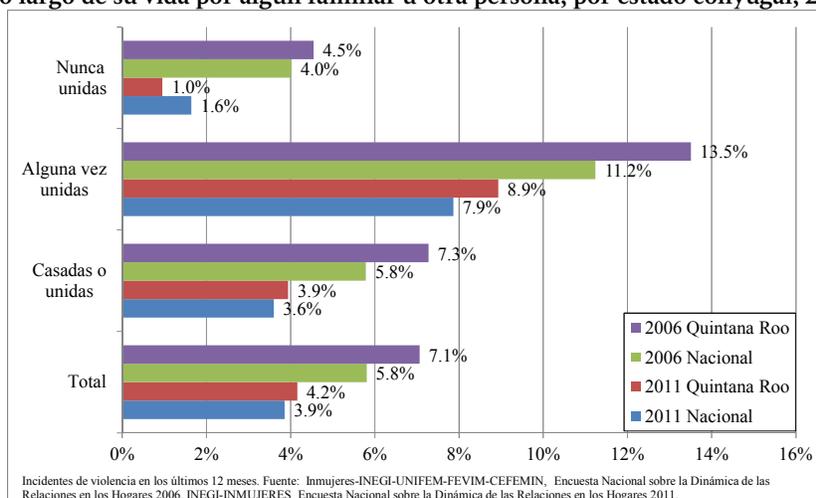
**Gráfica 3. Mujeres de 15 años y más, agredidas en espacios comunitarios por condición y tipo de violencia comunitaria según su estado conyugal, 2006**



Según la Endireh, en Quintana Roo entre 2006 y 2011 el porcentaje de mujeres de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona se redujo de 7.1% a 4.2% (Gráfica 4). Esta tendencia es paralela a la nacional, donde esta prevalencia pasa de 5.8% a 3.9%. Quienes más han sufrido este tipo de violencia son las mujeres alguna vez unidas, sin embargo, la proporción se redujo una tercera parte entre esos años.

<sup>19</sup> Este análisis no se hizo en la Endireh 2011.

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



Por otra parte, en 2006 el 14.6% de las mujeres de Quintana Roo habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 21.4% en el caso de las mujeres alguna vez unidas. Estas cifras resultan inferiores al promedio nacional (Cuadro 2).

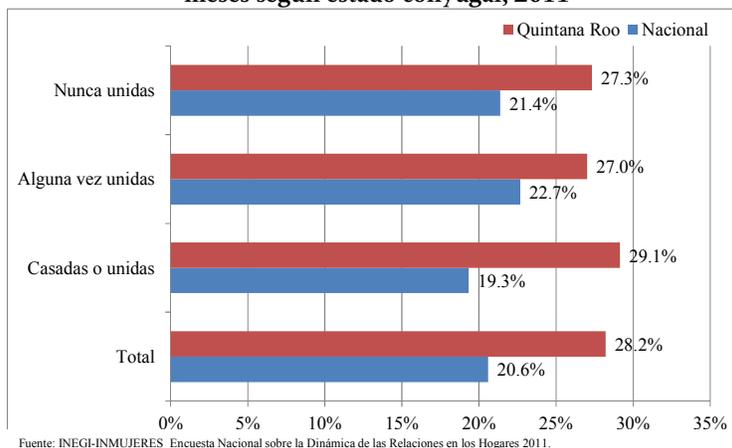
**Cuadro 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal, 2006**

	Nacional	Quintana Roo
<b>Total</b>	<b>15.9%</b>	<b>14.6%</b>
Casadas o unidas	15.4%	14.0%
Alguna vez unidas	19.2%	21.4%
Solteras	15.9%	14.1%

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

Por lo que toca a la discriminación laboral, 28.2% de las mujeres ocupadas de 15 años y más declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses, porcentaje superior en 36.8% al del ámbito nacional. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres casadas o unidas, en las que la prevalencia es de 29.1% contra 19.3% del promedio nacional (Gráfica 5).

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



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

Debido a que la Endireh no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud ha hecho disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del Sistema Nacional de Información en Salud SINAIIS de la Dirección General de Información en Salud DGIS de la Secretaría de Salud<sup>20</sup>.

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas en la NOM-046-SSA2-2005. *Violencia Familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, NOM-046), que tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de casos de violencia<sup>21</sup>.

En este sentido, a partir del análisis de la información del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia*, el grupo pudo observar que de 2010 a 2014<sup>22</sup> la Secretaría de Salud<sup>23</sup> registró un total de 10,721 atenciones a mujeres por lesiones y violencia en Quintana Roo, cantidad que representa el 1.1% del total de atenciones brindadas a mujeres a nivel nacional (Cuadro 3).

Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de mujeres, puesto que una misma persona puede haber sido atendida en más de una ocasión, además que en el transcurso de una consulta por cualquier otro motivo, puede detectarse abandono o negligencia o bien violencia económica o patrimonial.

Asimismo, el grupo observa que la participación de Quintana Roo en el total nacional es de 1% de las atenciones en 2010, 1.1% en 2011, 1% en 2012, 1.1% para 2013 y 1.3% para 2014.

**Cuadro 3. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2010-2014**

	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
Total Nacional	135,416	158,191	182,562	223,199	272,372	971,740
Quintana Roo	1,395	1,664	1,803	2,367	3,492	10,721

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

Ahora bien, si se analizan las atenciones por cada mil mujeres, Quintana Roo presenta una tasa más baja (2.99) que el promedio nacional (3.23) para el periodo de 2010 a 2014; en comparación con las otras entidades federativas, se posiciona en el lugar número 15, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes del Conapo (Cuadro 4). No obstante, se advierte que la tasa de atenciones a mujeres ha aumentado año con año y, aunque esta tendencia se presenta también a nivel nacional, el crecimiento en el estado es más acelerado: el crecimiento durante el periodo de 2010-2014 del número de atenciones por mil mujeres a nivel nacional es de 91.3%, mientras que a nivel estatal es de 120.4%.

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinaiis/subsistema1.html>.

<sup>21</sup> Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

<sup>22</sup> Estos datos incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

<sup>23</sup> Se hace referencia de forma genérica a la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

**Cuadro 4. Tasa de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, por cada 1,000 mujeres, según año de la atención, 2010-2014**

	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
Total Nacional	2.32	2.67	3.05	3.68	4.44	3.23
<b>Quintana Roo</b>	<b>2.10</b>	<b>2.42</b>	<b>2.54</b>	<b>3.23</b>	<b>4.63</b>	<b>2.99</b>

Fuente: Elaboración del grupo de trabajo con datos del DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia; y proyecciones de población 2010-2013 CONAPO.

De acuerdo con el SINAIS, existe una concentración de las atenciones en el Municipio de Benito Juárez con 5,227 atenciones (48.75% del total estatal). Después se encuentran los municipios de Solidaridad, con 1,931 casos (18%), Othón P. Blanco con 1,628 casos (15.2%), Lázaro Cárdenas con 621 casos (5.8%), Isla Mujeres con 495 casos (4.6%) y Cozumel con 470 casos (4.4%). Estos seis municipios concentran 96.7% del total estatal.

Si referimos estas atenciones respecto a la población de mujeres sin seguridad social obtenemos un panorama muy diferente, en el que los siete municipios con la tasa promedio de atenciones a mujeres por lesiones o violencia por cada 10,000 en el periodo 2010-2014 son: Isla Mujeres con 402 (3.7 veces la tasa estatal de 107.6), Lázaro Cárdenas con 336.6 (3.1), Cozumel con 80 (0.7), Felipe Carrillo Puerto con 43 (0.4), Othón P. Blanco con 102 (0.95), Benito Juárez con 103.9 (0.97) y José María Morelos con 6.9 (0.06). (Cuadro 5)

**Cuadro 5. Tasa de atenciones a mujeres en el estado de Quintana Roo por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social, según municipio, 2010-2014**

	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
Quintana Roo	15.7	18.0	18.8	22.7	32.5	107.6
Cozumel, Q. Roo	16.7	13.8	5.5	19.6	24.5	80.1
Felipe Carrillo Puerto, Q. Roo	0.0	0.2	31.7	6.0	5.2	43.0
Isla Mujeres, Q. Roo	4.7	38.4	143.1	96.6	119.3	402.2
Othón P. Blanco, Q. Roo	3.6	10.8	28.9	25.2	33.9	102.4
Benito Juárez, Q. Roo	11.7	16.9	12.5	23.3	39.5	103.9
José María Morelos, Q. Roo	0.0	0.0	0.8	1.8	4.3	6.9
Lázaro Cárdenas, Q. Roo	62.3	69.5	47.9	82.8	74.1	336.6
Solidaridad, Q. Roo	59.9	42.6	23.0	22.3	21.1	168.8
Tulum, Q. Roo	2.7	3.1	3.0	2.7	1.8	13.3
Bacalar, Q. Roo	0.0	4.2	12.3	2.4	4.6	23.5

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia y CONAPO Proyecciones de la población 2010-2050.

Por otro lado, las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones son clasificadas en el SINAIS según la intencionalidad de la violencia, la cual es determinada por el médico tratante. Esta información permitiría distinguir, en principio, a las víctimas de lesiones accidentales de las víctimas de lesiones por violencia intencional (que podría ser autoinfligida, o resultante de violencia familiar, no familiar, trata de personas o por causas desconocidas).

En este sentido, de las 10,721 lesiones atendidas en Quintana Roo de 2010 a 2014, el 72% del total de atenciones, es decir 7,716, fueron clasificadas como *accidentales*, porcentaje inferior a la proporción de lesiones clasificadas como accidentales a nivel nacional (76.3%). (Cuadro 6)

De los casos restantes, la proporción correspondiente a casos de *violencia no familiar* en la entidad es aproximadamente una de cada 22 atenciones, es decir, 4.6%, porcentaje superior al presentado a nivel nacional que es de 3.2%. Esta cifra podría ser un indicativo de que en el estado de Quintana Roo la violencia no se reduce al ámbito familiar, sino que, en comparación al contexto nacional, se presenta de manera frecuente en el ámbito comunitario.

Por su parte, la *violencia familiar* es particularmente alta en el estado de Quintana Roo, con 21.2% en contraste al 18.5% a nivel nacional. La violencia autoinfligida es ligeramente menos frecuente en la entidad que en el conjunto del país, esto es 0.9% a nivel nacional, frente al 0.8% en Quintana Roo. No hay registros de atenciones por trata de personas en el estado (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, 2010-2014**

	Intencionalidad de Evento													
	ACCIDENTAL		VIOLENCIA FAMILIAR		VIOLENCIA NO FAMILIAR		AUTO INFLIGIDO		SE ENORA		TRATA DE PERSONAS		Total	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Total nacional	741,406	76.3%	179,299	18.5%	30,986	3.2%	8,477	0.9%	11,561	1.2%	11	0.0%	971,740	100.0%
<b>QUINTANA ROO</b>	<b>7,716</b>	<b>72.0%</b>	<b>2,276</b>	<b>21.2%</b>	<b>494</b>	<b>4.6%</b>	<b>86</b>	<b>.8%</b>	<b>149</b>	<b>1.4%</b>	<b>0</b>	<b>.0%</b>	<b>10,721</b>	<b>100.0%</b>
Cozumel, Q. Roo	244	51.9%	205	43.6%	8	1.7%	5	1.1%	8	1.7%	0	.0%	470	100.0%
Fejé Camilú Puerto, Q. Roo	198	83.2%	33	13.9%	3	1.3%	0	.0%	4	1.7%	0	.0%	238	100.0%
Itá Mújica, Q. Roo	456	92.1%	19	3.8%	16	3.2%	3	.6%	1	.2%	0	.0%	495	100.0%
Otón P. Blanco, Q. Roo	711	43.7%	792	48.6%	98	6.0%	18	1.1%	9	.6%	0	.0%	1,628	100.0%
Bentó Juárez, Q. Roo	4,105	78.5%	733	14.0%	247	4.7%	31	.6%	111	2.1%	0	.0%	5,227	100.0%
José María Morelos, Q. Roo	9	47.4%	8	42.1%	2	10.5%	0	.0%	0	.0%	0	.0%	19	100.0%
Lázaro Cárdenas, Q. Roo	547	88.1%	42	6.8%	19	3.1%	8	1.3%	5	.8%	0	.0%	621	100.0%
Soledad, Q. Roo	1,371	71.0%	429	22.2%	100	5.2%	20	1.0%	11	.6%	0	.0%	1,931	100.0%
Tulum, Q. Roo	27	100.0%	0	.0%	0	.0%	0	.0%	0	.0%	0	.0%	27	100.0%
Bacalar, Q. Roo	48	73.8%	15	23.1%	1	1.5%	1	1.5%	0	0.0%	0	.0%	65	100.0%

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

Llama la atención que de los cinco municipios en que se analiza la alerta, en Cozumel sólo el 51.9% de los casos son accidentales y 43.6% son casos de violencia familiar, más que el doble del porcentaje registrado a nivel estatal.

Ahora bien, el SINAIS también registra para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica y económica/patrimonial). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 2,276 atenciones brindadas en Quintana Roo a mujeres por violencia familiar se registraron 2,421 tipos de violencia, es decir un promedio de 1.06 violencias por atención. En cambio, para la violencia no familiar se registraron 497 tipos de violencia en 494 atenciones, es decir, 1.006 tipos de violencia por cada atención (Cuadro 7).

Respecto de los casos de violencia familiar atendidos de 2010 a 2014, el tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la violencia psicológica, que representa el 62% del total de atenciones, seguido por la violencia física con un 27.4% y la sexual con un 8.8%. En menor medida, se registraron casos de violencia económica/patrimonial con un 1.3% y de abandono y/o negligencia con un 0.6%. Llama la atención que existe un incremento constante en el número de atenciones brindadas por año.

Con relación a los casos de violencia no familiar, la violencia física es la más frecuente con el 51.3%, seguida por la sexual con el 35.8%, la psicológica con el 12.5%, el abandono y/o negligencia con el 0.2% y, por último, la económica y/o patrimonial con un 0.2%. En relación con la generalidad del país, la proporción correspondiente a violencia física es mucho menor en Quintana Roo (51.3%) que en el promedio nacional (71.6%); en cambio, es mucho más frecuente la atención de la violencia sexual en Quintana Roo (35.8%) que a nivel nacional (17.5%), misma situación que se presenta en la violencia psicológica con 12.5% en el estado, contra 9.8% de todo el país.

El grupo observa que del total de atenciones, tanto por violencia familiar como no familiar, la prevalencia de violencia física es menor en el estado de Quintana Roo, que a nivel nacional.

**Cuadro 7. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2014**

Intencionalidad del Evento	Quintana Roo					Total nacional						
	Año de la atención					Total	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014		2010	2011	2012	2013	2014	
<b>VIOLENCIA FAMILIAR</b>	<b>183</b>	<b>251</b>	<b>457</b>	<b>576</b>	<b>809</b>	<b>2,276</b>	<b>16,240</b>	<b>22,765</b>	<b>33,177</b>	<b>44,683</b>	<b>62,434</b>	<b>179,299</b>
<i>Total de tipos de violencia</i>	193	263	508	593	864	2,421	20,484	29,264	42,833	53,362	79,027	224,970
Porcentaje	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Abandono y/o Negligencia	1.6%	0.8%	0.0%	1.0%	0.3%	0.6%	2.2%	2.7%	2.0%	1.8%	1.9%	2.0%
Violencia física	36.3%	33.8%	24.8%	27.8%	24.8%	27.4%	34.5%	31.1%	26.5%	31.0%	26.2%	28.8%
Violencia sexual	5.7%	9.9%	11.2%	7.8%	8.3%	8.8%	8.3%	7.2%	7.7%	7.2%	6.9%	7.3%
Violencia psicológica	54.9%	53.6%	62.8%	60.9%	66.3%	62.0%	49.6%	54.2%	58.7%	54.8%	60.0%	56.8%
Violencia económica / patrimonial	1.6%	1.9%	1.2%	2.5%	0.2%	1.3%	5.5%	4.8%	5.0%	5.2%	5.1%	5.1%
<b>VIOLENCIA NO FAMILIAR</b>	<b>57</b>	<b>48</b>	<b>101</b>	<b>116</b>	<b>172</b>	<b>494</b>	<b>3,703</b>	<b>4,790</b>	<b>5,428</b>	<b>7,763</b>	<b>9,302</b>	<b>30,986</b>
<i>Total de tipos de violencia</i>	57	48	104	116	172	497	3,860	5,094	5,760	7,327	10,210	32,251
Porcentaje	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Abandono y/o Negligencia	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	0.0%	0.2%	0.5%	0.5%	0.2%	1.0%	0.6%	0.6%
Violencia física	84.2%	79.2%	53.8%	37.9%	40.1%	51.3%	79.6%	75.0%	71.4%	71.4%	67.3%	71.6%
Violencia sexual	12.3%	16.7%	33.7%	43.1%	45.3%	35.8%	11.6%	15.7%	18.6%	17.3%	20.1%	17.5%
Violencia psicológica	3.5%	4.2%	12.5%	18.1%	14.0%	12.5%	7.8%	8.2%	9.3%	9.8%	11.6%	9.8%
Violencia económica / patrimonial	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.2%	0.5%	0.6%	0.5%	0.6%	0.4%	0.5%

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

Ahora bien, el SINAIS permite desagregar las atenciones según el tipo de servicio que se brindó. Respecto a la violencia psicológica en el ámbito familiar, se observa que del total de servicios de consulta externa y de hospitalización, 62.2% y 46.7% se destinaron a atender este tipo de violencia, porcentajes menores a los registrados a nivel nacional (63.9% y 47.6%, respectivamente). En cambio, para los servicios especializados de atención a la violencia, la concentración es mayor a la observada a nivel nacional (72.2% en Quintana Roo y 62.9% en toda la República Mexicana).

Por su parte, dentro del mismo ámbito familiar, la violencia física resulta casi el único tipo de violencia que se atiende en los servicios de urgencias, tanto en el total nacional (83.6% equivalente a 19,694 atenciones) como en el estatal (89.2% equivalente a 222) (Cuadro 8).

En los casos de violencia no familiar, el 23.6% de los casos atendidos en los servicios especializados en atención a la violencia (52 atenciones), se refieren a violencia psicológica, una proporción menor que a nivel nacional (29.2%, 2,305 atenciones). Por su parte, la violencia física es la más frecuente en los servicios de urgencias, aunque lo es en menor medida en Quintana Roo (73.3%, 187 atenciones) que en el conjunto del país (79.4%, 18,346 atenciones).

**Cuadro 8. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014**

	Intencionalidad del Evento									
	VIOLENCIA FAMILIAR					VIOLENCIA NO FAMILIAR				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>4,539</b>	<b>64,791</b>	<b>16,327</b>	<b>127,866</b>	<b>11,447</b>	<b>190</b>	<b>23,100</b>	<b>5,640</b>	<b>3,158</b>	<b>163</b>
Consulta externa	770	13,890	3,566	36,429	2,346	23	2,761	768	580	30
Hospitalización	414	4,167	622	5,208	529	59	641	169	119	13
Urgencias	212	19,694	759	2,683	207	25	18,346	976	305	45
Servicio especializado de atención a la violencia	2,974	24,531	10,695	78,123	7,926	60	1,195	3,602	2,035	70
Otro servicio	169	2,509	685	5,423	439	23	157	125	119	5
<b>QUINTANA ROO</b>	<b>14</b>	<b>664</b>	<b>212</b>	<b>1,500</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>255</b>	<b>178</b>	<b>62</b>	<b>1</b>
Consulta externa	0	187	67	432	9	1	40	12	9	0
Hospitalización	1	7	0	7	0	0	0	2	1	0
Urgencias	2	222	7	14	4	0	187	14	0	0
Servicio especializado de atención a la violencia	11	243	129	1,042	18	0	27	140	52	1
Otro servicio	0	5	9	5	0	0	1	10	0	0

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

En cuanto al destino del servicio especializado de atención a la violencia en Quintana Roo, se advierte que en los casos de violencia familiar éste se avoca mayoritariamente a la violencia psicológica (72.2%); en cambio, en la violencia no familiar, la mayoría de los casos atendidos se refieren a violencia sexual (54%), proporción mayor que el promedio nacional (51.7%).

Otro aspecto importante es cuando la atención brindada se trata de una repetición de los eventos. En Quintana Roo, la repetición de eventos se da en un 57.1% de los casos de abandono y/o negligencia, en un 51.3% de los casos de violencia física, en un 48.4% de los casos de violencia sexual, en un 90.5% de los casos de violencia psicológica y en un 83.9% de los casos de violencia económica/patrimonial (Cuadro 9).

Lo anterior, resulta preocupante a pesar de que el porcentaje de repetición en cuatro tipos de violencia se encuentra por debajo del promedio nacional, puesto que en todos los casos la tasa de repetición está cercana al 50% o más de las atenciones brindadas. Es alarmante el caso de violencia psicológica, en el que la tasa de repetición se encuentre por encima de la nacional. Por tanto, el grupo considera que esto refleja una situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres de la entidad y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención y sanción.

**Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2014**

Servicio que Otorgó la Atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Total nacional</b>	73.7%	53.4%	61.8%	80.8%	86.9%
Consulta externa	68.2%	61.8%	69.2%	76.0%	82.9%
Hospitalización	50.6%	71.1%	64.0%	80.6%	83.4%
Urgencias	43.0%	25.4%	25.8%	62.1%	63.5%
Servicio especializado de atención a la violencia	81.9%	82.9%	63.4%	84.3%	89.7%
Otro servicio	57.4%	78.7%	69.0%	73.7%	75.4%
<b>Total estado de Quintana Roo</b>	57.1%	51.3%	48.4%	90.5%	83.9%
Consulta externa	0.0%	67.4%	75.6%	90.1%	77.8%
Hospitalización	0.0%	57.1%	0.0%	87.5%	.
Urgencias	0.0%	19.7%	16.7%	76.9%	33.3%
Servicio especializado de atención a la violencia	72.7%	82.5%	43.1%	90.9%	94.7%
Otro servicio	.	75.0%	47.4%	60.0%	.

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

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

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

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

Al respecto, de la información disponible en la *Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres de 2010 a 2014 la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 39.9% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional, mientras que en el estado de Quintana Roo se dio aviso en un 36.5%, en tanto que en los casos de violencia no familiar los porcentajes correspondientes son 51.6% y 52.4%, respectivamente (Cuadro 10). Los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar en Quintana Roo están por debajo del nivel nacional, aunado a ello, se observa un decremento del porcentaje en el último año disponible. La situación en los casos de violencia no familiar es similar, con un marcado descenso en 2014.

**Cuadro 10. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2014**

Intencionalidad del Evento	Año de la atención					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>13.5%</b>	<b>13.0%</b>	<b>13.4%</b>	<b>16.8%</b>	<b>18.0%</b>	<b>15.4%</b>
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	7.3%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	39.9%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	51.6%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	35.9%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	47.9%
Trata de personas	.	.	.	25.0%	33.3%	27.3%
<b>QUINTANA ROO</b>	<b>9.5%</b>	<b>8.2%</b>	<b>12.8%</b>	<b>17.7%</b>	<b>13.9%</b>	<b>13.1%</b>
Accidental	5.8%	2.1%	3.4%	4.4%	3.3%	3.7%
Violencia familiar	19.4%	36.0%	30.1%	45.3%	37.2%	36.5%
Violencia no familiar	38.2%	39.1%	51.1%	64.7%	52.9%	52.4%
Auto infligido	53.8%	0.0%	50.0%	17.9%	15.4%	25.9%
Se ignora	8.1%	12.5%	9.1%	20.0%	17.9%	14.8%
Trata de personas	.	.	.	.	.	.

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

Sin perjuicio de lo anterior, los porcentajes registrados resultan preocupantes. No se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres y que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta más preocupante al considerar la repetición de los eventos (Cuadro 11). Así, en las atenciones a las mujeres víctimas de violencia sexual, tanto en Quintana Roo como en el total del país, el porcentaje de aviso al MP es menor cuando se trata de eventos repetidos (54.4% y 41.5% estado y nacional, respectivamente) que cuando se registran por única vez (78.4% y 59.9% estado y nacional, respectivamente), contrario a lo que se podría esperar.

Lo mismo sucede en esta entidad con la violencia física (30.6% contra 34.4%), psicológica (34% contra 38.6%) y la violencia económica/patrimonial (38.5% en el primer caso y 40% en el segundo). En cuanto a la violencia por abandono y/o negligencia la tendencia es contraria (75% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones contra 16.7% en casos únicos).

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

**Cuadro 11. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2014**

	Repetición del evento														
	No					Sí					Total				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
<b>Total nacional</b>	<b>38.6%</b>	<b>48.9%</b>	<b>59.9%</b>	<b>39.8%</b>	<b>39.6%</b>	<b>28.5%</b>	<b>44.0%</b>	<b>41.5%</b>	<b>35.1%</b>	<b>30.1%</b>	<b>31.1%</b>	<b>46.3%</b>	<b>48.5%</b>	<b>36.0%</b>	<b>31.3%</b>
2010	46.0%	50.2%	65.6%	30.1%	27.5%	32.0%	43.5%	41.8%	27.8%	23.3%	36.5%	47.0%	51.0%	28.2%	23.7%
2011	40.1%	49.4%	64.0%	31.5%	41.6%	22.1%	44.7%	44.2%	31.2%	33.4%	25.3%	47.1%	52.5%	31.3%	34.8%
2012	28.0%	47.6%	63.7%	31.5%	24.4%	19.8%	45.6%	39.6%	33.6%	26.9%	21.6%	46.5%	48.3%	33.2%	26.6%
2013	27.9%	49.4%	60.8%	41.3%	39.9%	24.7%	42.1%	42.1%	35.3%	30.5%	25.7%	45.2%	48.9%	36.6%	31.6%
2014	48.3%	48.6%	54.0%	46.5%	45.9%	39.1%	44.5%	41.2%	38.6%	32.5%	41.7%	46.4%	46.2%	40.2%	34.5%
<b>Quintana Roo</b>	<b>16.7%</b>	<b>34.4%</b>	<b>78.4%</b>	<b>38.6%</b>	<b>40.0%</b>	<b>75.0%</b>	<b>30.6%</b>	<b>54.4%</b>	<b>34.0%</b>	<b>38.5%</b>	<b>50.0%</b>	<b>32.5%</b>	<b>67.0%</b>	<b>34.4%</b>	<b>38.7%</b>
2010	0.0%	37.8%	57.1%	12.5%	.	0.0%	28.1%	33.3%	8.2%	50.0%	0.0%	34.9%	43.8%	8.6%	50.0%
2011	100.0%	36.1%	66.7%	23.8%	50.0%	100.0%	44.6%	36.4%	28.3%	0.0%	100.0%	40.2%	47.1%	27.6%	20.0%
2012	.	46.0%	82.1%	43.8%	.	.	22.4%	31.8%	22.9%	0.0%	.	29.9%	55.4%	24.2%	0.0%
2013	0.0%	36.8%	76.5%	47.1%	0.0%	80.0%	31.1%	73.3%	49.2%	57.1%	57.1%	34.0%	75.0%	49.0%	53.3%
2014	0.0%	25.7%	81.1%	38.8%	50.0%	100.0%	31.3%	66.7%	35.6%	100.0%	33.3%	28.6%	75.3%	35.8%	66.7%

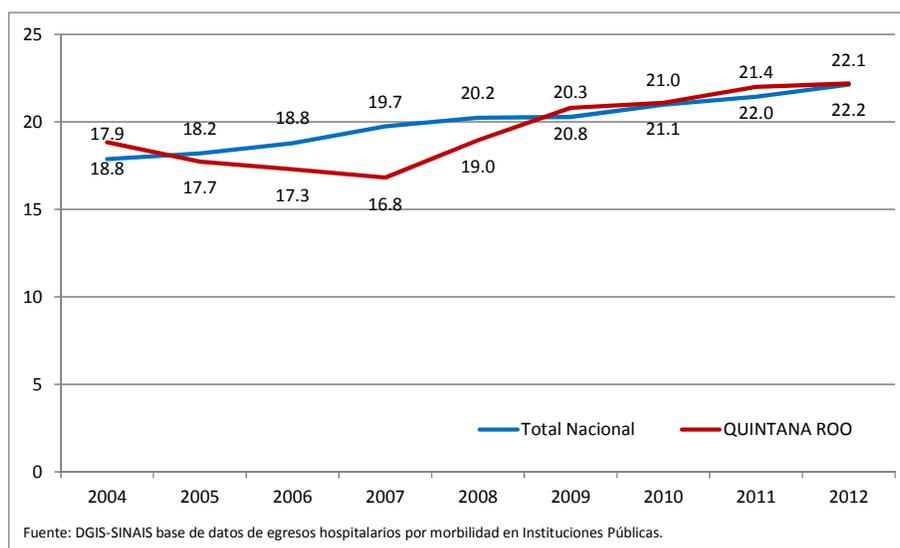
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

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

Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas<sup>24</sup>. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar al ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

En el periodo 2004-2012, Quintana Roo muestra una tendencia creciente, en términos absolutos del número de estos egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia (pasa de 1,006 casos a 1,573). Con relación al total de población de mujeres, el porcentaje que estos egresos representan del total tiene una tendencia ligeramente creciente (Gráfica 6), situación similar a la observada a nivel nacional.

**Gráfica 6. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, por cada 10,000 mujeres 2004-2012**



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

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

El cuadro 12 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio (en adelante, DMPH) de 1985 hasta diciembre de 2014<sup>25</sup>. Se trata de decesos con víctimas del sexo

<sup>24</sup> Disponible en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s\\_saeh.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_saeh.html).

<sup>25</sup> Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2015. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

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

**Cuadro 12. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Quintana Roo, tasa por cada 100,000 mujeres 1985-2014**

Año	Total nacional de DFPH	Tasa nacional de DFPH	Quintana Roo				
			DFPH en el estado	Tasa estatal de DFPH	Lugar de DMPH a nivel nal.	% del total nacional de DFPH	% del total nacional de mujeres
1985	1,486	3.92	5	1.08	30	0.34%	0.47%
1986	1,418	3.66	11	2.29	22	0.78%	0.49%
1987	1,271	3.21	3	0.60	30	0.24%	0.52%
1988	1,410	3.48	8	1.56	25	0.57%	0.54%
1989	1,251	3.03	5	0.94	28	0.40%	0.56%
1990	1,258	2.89	1	0.37	31	0.08%	0.62%
1991	1,287	2.90	4	1.38	23	0.31%	0.65%
1992	1,382	3.06	9	2.94	8	0.65%	0.68%
1993	1,360	2.96	6	1.85	14	0.44%	0.70%
1994	1,471	3.14	16	4.68	4	1.09%	0.73%
1995	1,512	3.18	9	2.50	15	0.60%	0.76%
1996	1,474	3.05	6	1.59	23	0.41%	0.78%
1997	1,343	2.73	12	3.02	6	0.89%	0.81%
1998	1,538	3.09	13	3.13	9	0.85%	0.83%
1999	1,413	2.79	14	3.22	9	0.99%	0.86%
2000	1,303	2.54	7	1.54	20	0.54%	0.89%
2001	1,311	2.53	18	3.80	4	1.37%	0.91%
2002	1,284	2.44	14	2.84	8	1.09%	0.94%
2003	1,324	2.48	25	4.86	1	1.89%	0.96%
2004	1,214	2.25	23	4.30	2	1.89%	0.99%
2005	1,298	2.37	15	2.71	8	1.16%	1.01%
2006	1,296	2.34	12	2.09	12	0.93%	1.04%
2007	1,087	1.94	20	3.35	3	1.84%	1.06%
2008	1,449	2.55	20	3.23	6	1.38%	1.09%
2009	1,944	3.37	11	1.71	24	0.57%	1.11%
2010	2,452	4.19	30	4.52	9	1.22%	1.14%
2011	2,716	4.59	24	3.50	17	0.88%	1.16%
2012	2,761	4.61	30	4.23	14	1.09%	1.19%
2013	2,593	4.28	26	3.55	17	1.00%	1.21%
2014	2,289	3.74	22	2.91	18	0.96%	1.23%
Total	47,195	-	419	-	-	0.89%	-

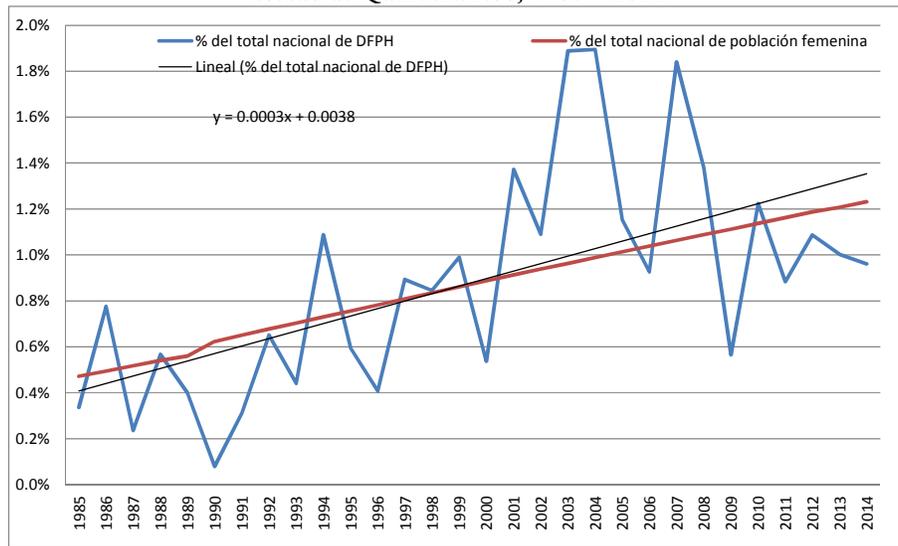
Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

Como se puede observar, entre 1985 y 2014 se han registrado en todo el país 47,195 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las que 419 (0.89%) corresponden al estado de Quintana Roo (Cuadro 12). Por otra parte, en cuanto a la edad media de las víctimas de este tipo de defunciones, los datos registrados en las *Estadísticas vitales de mortalidad*, indican que ésta se encuentra entre los 30 y 35 años en todo el periodo.

Es posible detectar que el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio tiene un comportamiento fluctuante, pero a la alza (Gráfica 7); esta tendencia se observa a pesar de que la participación del estado en la población femenina es creciente, de acuerdo con las estimaciones y proyecciones del CONAPO. No obstante, en 2004, se alcanzó el máximo de participación estatal en el total nacional de homicidios de mujeres con 1.89% y este porcentaje tuvo en los últimos años un comportamiento decreciente, pues el valor del año 2014 (0.96%) representa la mitad del de 2004.

Lo anterior, concuerda con la tasa de defunción de mujeres con presunción de homicidios por cada 100,000 mujeres en Quintana Roo y su posición relativa a otros estados. Si bien se registran datos fluctuantes, a partir de 2007, se observa una tendencia a la baja, con una importante caída al lugar 24 en 2009, y alcanza el lugar 18 en 2014 (Cuadro 12).

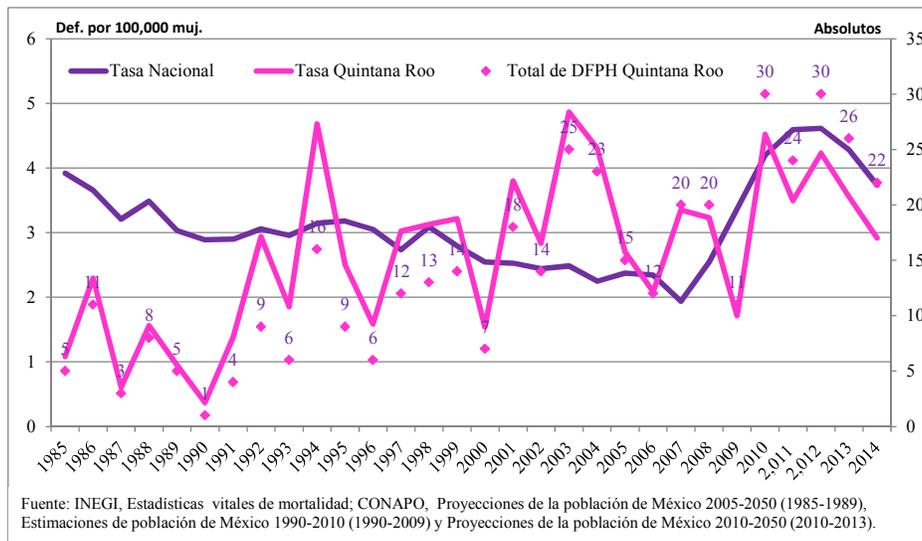
**Gráfica 7. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el estado de Quintana Roo, 1985 – 2014**



Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad

En la Gráfica 8 se observa un comportamiento creciente en la tasa de defunciones de mujeres con presunción de homicidio en Quintana Roo por cada 100,000 mujeres. En 2012 la tasa estatal era 11.49 veces la inicial y el promedio nacional se había multiplicado por 0.917; en el 2014 las proporciones eran de 7.92 para el estado y 1.29 para el país.

**Gráfica 8. Tasas de defunciones de mujeres en Quintana Roo con presunción de homicidio, 1985-2014**



Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad; CONAPO, Proyecciones de la población de México 2005-2050 (1985-1989), Estimaciones de población de México 1990-2010 (1990-2009) y Proyecciones de la población de México 2010-2050 (2010-2013).

Por lo que respecta a la práctica de necropsia en los casos de defunciones de mujeres con presunción de homicidio, las estadísticas vitales de mortalidad del INEGI muestran que, para 2014, en el 86.4% de las defunciones en Quintana Roo se realizó necropsia. En 1996 y 2009 se alcanzó el 100%, sin embargo, en los últimos años se aprecia una ligera reducción.

Se considera de vital importancia que se realicen todas las diligencias necesarias para determinar la causa de muerte de las mujeres en todos los casos de defunciones, especialmente en aquéllos con

presunción de homicidio. Lo anterior, es indispensable para garantizar una investigación efectiva y generar políticas públicas de prevención.

Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, de 1985 a 2014, las estadísticas vitales de mortalidad del INEGI muestra un comportamiento muy parecido entre el estado y el total nacional en los casos de muertes ocurridas en el hogar. Aunque hay una gran variación en los niveles, el promedio del periodo del estado (29.8%) es inferior al nacional (34.1%). Sin embargo, para el periodo de análisis de la AVGM (2011-2014), después de 2011 se advierte que el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurrido en el hogar se encuentran por encima del porcentaje nacional; mientras que las que ocurrieron por homicidios en la vía pública se encuentran por debajo y han ido en descenso (Cuadro 13).

**Cuadro 13. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio según lugar de ocurrencia, 2011-2014**

Año	Lugar de ocurrencia			
	Hogar		Vía pública	
	Nacional	Q. Roo	Nacional	Q. Roo
2011	25%	21%	44%	17%
2012	26%	47%	49%	27%
2013	29%	42%	37%	23%
2014	33%	50%	35%	9%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

## 7. Maternidad en niñas y adolescentes

La maternidad en edades tempranas podría significar un obstáculo al sano desarrollo de niñas y adolescentes, ya que comúnmente implica el fin de la escolarización y el truncamiento de sus oportunidades de desarrollo personal. Esta situación es particularmente sensible cuando es resultado de una violación sexual, o bien, de una escasa o poco efectiva educación sexual.

En el estado de Quintana Roo, entre 1985 y 2014<sup>26</sup>, se registraron 3,042 nacimientos en los que la madre era menor de 15 años, 551 en los últimos seis años disponibles, con un promedio anual de 92 casos. Por lo que toca a nacimientos provenientes de mujeres menores de 18 años, en todo el periodo se han registrado 48,938 casos, de los cuales 10,110 se presentaron en los últimos seis años, esto es un promedio anual de 1,685 nacimientos<sup>27</sup>.

Sin embargo, si recurrimos a los datos que arroja el Certificado de nacimiento del SINAIS, disponible desde 2009, vemos que la proporción de nacimientos en los que la madre era menor de 15 años duplica a la calculada con las actas de nacimiento del Registro Civil, ya que registra 1,009 nacimientos (0.63% contra 0.35% en el periodo 2009-2014).

En Quintana Roo, para el periodo de 2009 a 2014, la maternidad en mujeres menores de 15 años, corresponde al 0.63% del total de nacimientos, y al 7.1% de menores entre 15 y 18 años; en tanto los niveles nacionales corresponden a 0.6% y 7.5%, respectivamente<sup>28</sup>. El grupo de trabajo observa que los niveles son prácticamente iguales, sólo en los casos de maternidad entre 15 y 18 años es menor el porcentaje en el estado.

Otra forma de violencia contra las mujeres es la omisión de cuidados durante el embarazo y parto. Una forma de evaluar este fenómeno es a través del cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana

<sup>26</sup> Última fecha disponible.

<sup>27</sup> INEGI, Estadísticas vitales de natalidad.

<sup>28</sup> SINAIS, Certificado de nacimiento.

NOM-007-SSA2-1993, *Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio* (NOM-007). Esta norma permite acceder a los registros para evaluar el cumplimiento de distintos elementos<sup>29</sup>.

Para el 2014, Quintana Roo sólo cumplió en un 71% las disposiciones de la NOM-007, porcentaje muy similar al reportado a nivel nacional. Llama la atención la importante reducción observada en 2013, año en que se interrumpe la tendencia a la alza.

**Cuadro 14. Proporción de cumplimiento de la NOM 007 por año de nacimiento, 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total Nacional</b>	75.6%	79.2%	85.6%	85.9%	71.0%	70.8%
<b>Quintana Roo</b>	74.4%	78.0%	86.2%	86.2%	71.6%	70.6%

## 8. Mortalidad materna

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

El Estado mexicano, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se comprometió a reducir los niveles de Razón de Mortalidad Materna (RMM)<sup>30</sup> en tres cuartas partes en el periodo comprendido entre 1990 y 2015. Esta meta no ha sido alcanzada por el Estado mexicano ni por el estado de Quintana Roo, el cual no ha logrado reducir de manera sustantiva los niveles de RMM. Hasta 2013, este descenso era de 36.7% inferior al promedio nacional de 52.8%. En 1990, la RMM de Quintana Roo representaba 0.38 veces la nacional y en 2013 esta razón aumentó a 1.2.

Conforme al Observatorio de Mortalidad Materna, el porcentaje de las defunciones maternas en Quintana Roo para el periodo 2009-2013 en que las mujeres eran menores de 19 años, fue en aumento y el porcentaje que vivía en unión libre o era casada fue disminuyendo<sup>31</sup>.

## 9. Estadísticas judiciales en materia penal

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

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación<sup>32</sup>: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, las personas sujetas a proceso y las personas condenadas (Gráfica 9). Destacan las cifras

<sup>29</sup> Por ejemplo: la atención prenatal; el mínimo de cinco consultas prenatales; la aplicación de la vitamina K; la aplicación de la vacuna BCG; la medición de la talla, el peso y la valoración APGAR.

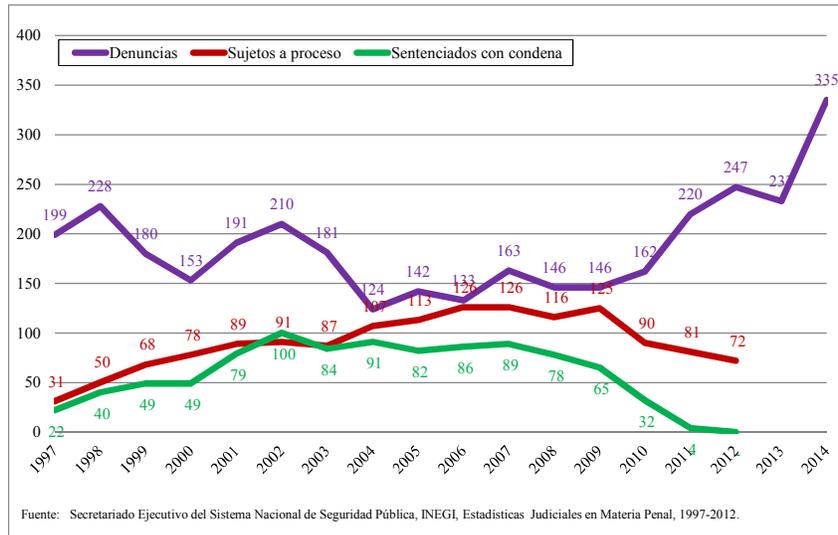
<sup>30</sup> La razón de mortalidad materna se define como el número de defunciones de la población femenina, mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidas o nacidos vivos en ese mismo año.

<sup>31</sup> Observatorio de Mortalidad Materna, con datos de INEGI, DGIS/SSA, Base de datos de defunciones. \*2011 a 2013: Calculada con la actualización de nacidos vivos estimados de las proyecciones de población del CONAPO 2010-2015.

<sup>32</sup> A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior, debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

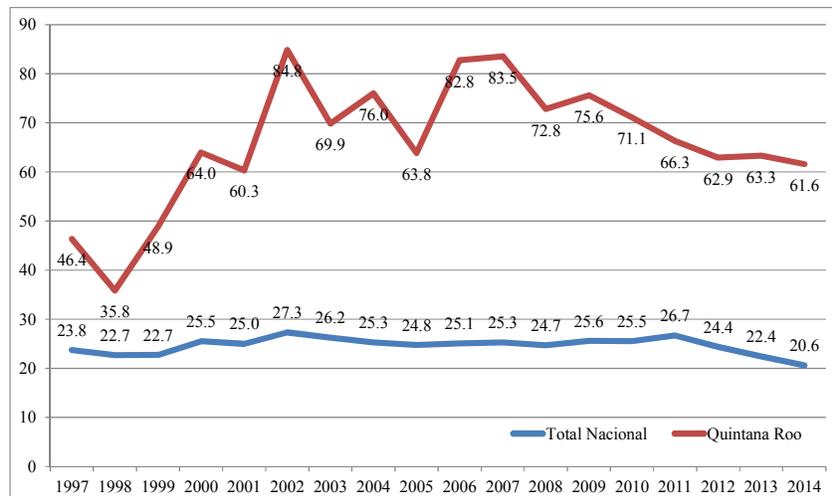
reportadas en 2003 y 2004, ya que en 2003, 87 casos estaban sujetos a proceso y 84 recibieron condena; en 2004 se recibieron 124 denuncias, 107 se sujetaron a proceso y 91 recibieron condena. Esta tendencia positiva se fue perdiendo y después de 2009 la diferencia entre las denuncias que llevaron a sujetos a proceso y posteriores sentencias aumentó. Por lo anterior, el grupo considera que podría existir un indicio de falta de efectividad en los procesos de impartición de justicia.

**Gráfica 9. Violaciones denunciadas ante el MP, sujetos a proceso y sentencias con condena, 1997-2013**



En términos relativos, las violaciones denunciadas ante el MP por 100,000 mujeres para Quintana Roo son alrededor de tres veces en relación con la tasa que se presenta a nivel nacional. Asimismo, es posible apreciar que en la entidad hay una tendencia marcadamente decreciente desde 2007, que contrasta con la ligeramente decreciente del conjunto del país (Gráfica 10).

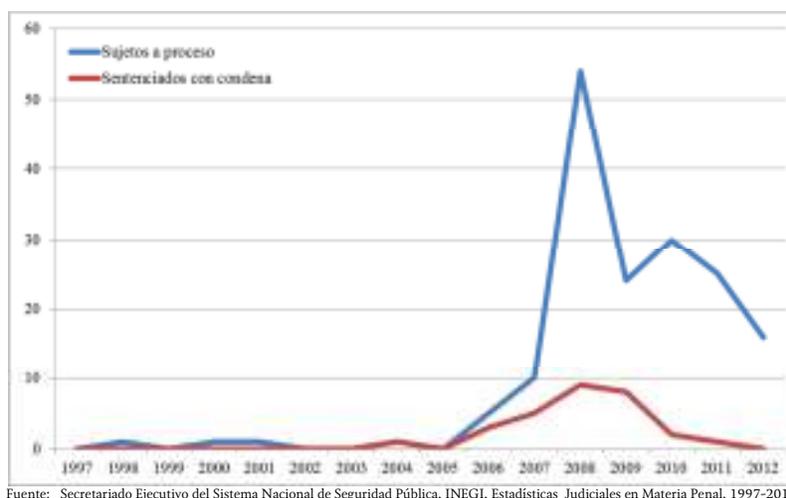
**Gráfica 10. Violaciones denunciadas ante el MP por 100,000 mujeres, 1997-2013**



Fuente: ONU Mujeres e Inmujeres a partir de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO, Estimaciones de Poblaciones

Respecto al delito de violencia familiar<sup>33</sup>, desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenas (Gráfica 11). El gran incremento de casos que se observa hasta 2008 (54 procesados) no se acompaña de un aumento en las condenas. En todo el periodo se registran 168 procesados y sólo 29 condenas.<sup>34</sup>

**Gráfica 11. Sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012**



## 10. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

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

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

En el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012*, el gobierno del estado de Quintana Roo reportó un total de diez víctimas de homicidio, todas hombres; 99 de lesiones (35 mujeres y 64 hombres); diez víctimas de abuso sexual (todas mujeres); diez de violación simple (nueve mujeres y un hombre), y trece víctimas de violencia familiar (once mujeres y dos hombres).

En 2013, este censo registró 382 víctimas de delitos (97 mujeres y 285 hombres). Entre las cifras reportadas destacan los delitos de homicidio de dos hombres; lesiones con 80 víctimas (20 mujeres y 60 hombres); abuso sexual con doce víctimas mujeres, y violencia familiar con 81 víctimas (26 mujeres y 55 hombres). No se registró ningún delito que atentara contra la libertad y seguridad sexual.

<sup>33</sup> Previsto en el artículo 176 bis y ter del Código Penal estatal.

<sup>34</sup> El cambio de tendencia es significativo aun cuando se considerara que podría existir una tardanza en la persecución de delitos y que en 2012, al cierre de esta fuente de datos, no hubiera personas procesadas y sentenciadas con relación a casos que siguieran en proceso de investigación.

La información más reciente del censo en 2014<sup>35</sup> da cuenta de un total de 1,441 víctimas (99 mujeres y 1,342 hombres), de las cuales destacan 98 víctimas de homicidio (dos mujeres y 96 hombres), 92 víctimas de lesiones (todas mujeres excepto un hombre), siete víctimas de violación simple (seis de ellas mujeres); así como 75 del delito de violencia familiar (50 mujeres y 25 hombres). Es importante señalar que no se presentó registro víctima de feminicidio.

Llama la atención que no se registra ninguna víctima para los delitos de tráfico de menores, rapto, abuso sexual, acoso sexual, violación equiparada, incesto, otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, otros delitos contra la familia, corrupción de menores, trata de personas ni otros delitos contra la sociedad.

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

En el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014*, el estado de Quintana Roo reportó 45 víctimas de homicidio, ninguna de feminicidio, 200 de lesiones, 122 de abuso sexual, nueve de acoso sexual, una de hostigamiento sexual, 115 de violación simple, tres de violación equiparada, ocho de “otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual”, 118 de violencia familiar, 25 de violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, 279 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, seis de otros delitos contra la familia, 19 de corrupción de menores y dos de trata de personas.

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

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*<sup>36</sup> tuvo como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia. Llama la atención que en ninguna de las ediciones, al reportar el número de homicidios, se hace distinción entre culposos y dolosos, por lo que no es posible utilizarlo con fines comparativos a otras fuentes de información.

Según la información obtenida a partir del censo de 2012, en 2011 se reportaron en Quintana Roo 55 homicidios de mujeres, cifra que representa 2.29 veces las defunciones de mujeres con presunción de homicidio registradas en las Estadísticas vitales. También se reportan a 30 mujeres víctimas de lesiones, tres de abuso sexual, ocho de acoso sexual, trece de hostigamiento sexual, una de violación simple y ninguna de violación equiparada, así como doce de violencia familiar, seis de otros delitos contra la familia y una de trata.

En el censo 2013, correspondiente a los procesos que dieron inicio en 2012, se registran 30 homicidios para la entidad. Aunado a ello, se reportan 59 mujeres víctimas de lesiones, 21 casos de abuso sexual, 19 de violación simple, cuatro de violación equiparada, nueve de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 56 de violencia familiar, 46 de otros delitos contra la familia y 16 amenazas.

En el levantamiento publicado en 2014, se registraron en el estado 21 mujeres víctimas de homicidio para los delitos cuyo proceso dio inicio en 2013. También se reportan 960 mujeres víctimas de lesiones, 435 de abuso sexual, 50 de acoso sexual, quince de hostigamiento sexual, 445 de violación

---

<sup>35</sup> Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=319521](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=319521), fecha de consulta: enero de 2015.

<sup>36</sup> Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2014/default.aspx>.

simple, 35 de violación equiparada, 2,499 de violencia familiar, ninguna de violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, 1,352 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 54 de otros delitos contra la familia, 51 de corrupción de menores y seis de trata. Llama la atención el elevado incremento en algunos delitos, en particular el de violación, cuyas cifras pasan de 0.5% de las reportadas por el SESNSP en 2011 a 9.31% en 2012 y el doble en 2013.

A partir de la información anterior, el grupo de trabajo observa que los casos de violencia familiar prevalecen en cuanto a otro tipo de delitos cometidos en contra de mujeres en la entidad. Ahora bien, el grupo considera que el estado debe dar continuidad a las estadísticas que se generan en cada uno de los procesos, por ejemplo debería explicarse si los auxilios prestados a través del servicio de emergencia 066 se trataron o no de homicidios dolosos contra mujeres y concordar con el número de averiguaciones previas iniciadas.

En específico, si se registraron 54 casos de auxilio donde se atendieron homicidios de mujeres para el periodo 2011-2015 en el Municipio de Benito Juárez y, en el mismo periodo, se iniciaran 46 averiguaciones previas, debería indicar que sucedió con los ocho auxilios restantes. El grupo considera necesario contar con datos precisos en todas las fuentes oficiales que permitan dimensionar de manera real la situación de la violencia contra las mujeres en el estado, aunado a los efectos positivos que el debido registro pueda tener en la procuración de justicia y en el diseño de políticas públicas que permitan enfrentar adecuadamente la problemática.

\*\*\*\*

De toda la información analizada *motu proprio*, el grupo de investigación considera que en el estado de Quintana Roo existe un contexto complejo de prácticas culturales que coloca a las mujeres en situación de vulnerabilidad, lo que contribuye a que se generen las condiciones idóneas para que se produzca y reproduzca la violencia contra las mismas.

El grupo nota que las cifras de violencia contra las mujeres en Quintana Roo según la Endireh, posicionan a este estado por debajo de la media nacional; asimismo, se observa que la violencia en mujeres casadas o unidas ha disminuido de 2006 a 2011. No obstante, del total de atenciones registradas por el Sector Salud (2010-2014), la proporción de casos correspondientes a violencia familiar y no familiar registrados en esta entidad es superior al promedio nacional. Ello, podría ser un indicativo de que en el estado de Quintana Roo la violencia no se reduce al ámbito familiar, sino que se presenta de manera frecuente en el ámbito comunitario. Aunado a los datos de la Endireh, en el Sector Salud se identificó también que la violencia psicológica es la más frecuente en la entidad.

Por otra parte, el grupo observa que existe una tendencia creciente en Quintana Roo de los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia; así como el porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidios.

Adicionalmente, el grupo toma nota de que el estado de Quintana Roo, así como el conjunto del país, no ha cumplido con la reducción de niveles de la Razón de Mortalidad Materna. Si bien en 1990 dicha razón representaba 0.38 veces la nacional, en 2013 esta razón aumentó a 1.2.<sup>37</sup> Es decir, la situación del estado de Quintana Roo se ha agravado respecto a los índices nacionales.

Finalmente, el grupo considera necesario poner esfuerzos adicionales en la prevención de la violencia familiar y comunitaria, así como en la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en dicho ámbito, ya que el delito de violencia familiar es el que se registra con mayor

---

<sup>37</sup> OMM a partir de la Base de datos definitiva de Mortalidad Materna 2012, proporcionada por la DGIS/SSA, México, 2013; Nacimientos estimados por el CONAPO, Versión Censo 2010, México.

frecuencia en la comisión de delitos contra mujeres de la entidad y estos casos podrían derivar en actos de violencia feminicida.

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

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de investigación, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas de la CPEUM, las leyes y los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de debida diligencia de las autoridades<sup>38</sup>.

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

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

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

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, no interferir, ni impedir el goce de sus derechos. Implica así, “una noción de restricción al ejercicio del poder estatal<sup>39</sup>. Es decir, consiste en la obligación de abstenerse de violar los derechos, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género<sup>40</sup>, prejuicios o que culpabilicen a las víctimas.

En este sentido, esta obligación requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, para incorporar una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres que permita a las servidoras y servidores públicos tratar a las mujeres con el respeto debido a sus derechos como víctimas, de ser el caso, pero sobre todo como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos.

---

<sup>38</sup> El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer significa discriminar y negar su derecho a la igual protección de la ley. Cfr. CIDH, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos de América. Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 110 y 111.

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 235.

<sup>40</sup> Los estereotipos son todas aquellas características, actitudes y roles que estructuralmente en una sociedad son atribuidas a las personas en razón de [su género] [...]. Están profundamente arraigados y aceptados por la sociedad que los crea, los reproduce y transmite. Lo problemático surge cuando dichas características, actitudes y roles se les adjudica consecuencias jurídicas –como limitar el acceso a los derechos– y sociales.

Asimismo, implica que “el estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre”<sup>41</sup>.

En ese sentido, de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de trabajo, a pesar de los esfuerzos institucionales, prevalece en la mayoría de las autoridades insensibilidad, menosprecio e invisibilización en los casos violencia contra las mujeres tanto en dependencias del sector salud, como de procuración de justicia. Señalaron que han tenido conocimiento de casos de violencia obstétrica.

Mencionaron que las mujeres son víctimas de violencia institucional<sup>42</sup> ya que las autoridades minimizan los casos de violencia en su contra por considerarlos delitos no graves y debido a que prevalece la inercia de considerar a las mujeres como responsables de las agresiones que se perpetran en su contra, situación que refleja su criminalización. Aseguran que toda mujer que se acerca a pedir justicia por haber sido víctima de un delito de género es revictimizada por prejuicios y estereotipos misóginos (estigmatización a la mujer por su condición, ser madre soltera, padecer VIH, pertenecer a una comunidad indígena, ejercer sexo servicio, entre otras).

Por su parte, el gobierno de Quintana Roo indicó que elaboró el Programa Quintanarroense de Cultura Institucional, el cual ha contribuido a formular medidas para eliminar los estereotipos de género en el ámbito laboral de 27 dependencias. Asimismo, ha facilitado una estructura de profesionalización al personal en materia de derechos de las mujeres con dos objetivos: por un lado, sensibilizar a cuerpos de seguridad pública, procuración e impartición de justicia desde un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género para brindar atención digna hacia las mujeres víctimas de delitos, y por el otro, la instauración de programas de atención, campañas de información y difusión en cultura de la legalidad y prevención de violencia.

Agregó que la Secretaría de Educación y Cultura del Estado cuenta con una Unidad de Igualdad de Género y Derechos Humanos, creada para realizar acciones encaminadas a garantizar la igualdad, el respeto a los derechos humanos y contribuir a la erradicación de la violencia en el sector educativo. Además, como parte del fortalecimiento a las acciones de prevención de la violación de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral, público y privado, se elaboró la Norma Estatal de Buenas Prácticas de Igualdad Sustantiva.

Al respecto, el grupo de trabajo valora positivamente las acciones realizadas por el estado. Sin embargo, en el marco de las visitas *in situ* observó que si bien la mayoría del personal que opera e imparte justicia refiere haber sido capacitado en distintos rubros para la atención a mujeres, estas capacitaciones no logran verse reflejadas del todo en el desempeño de las autoridades.

En las entrevistas sostenidas con personal de diversas instituciones, el grupo de trabajo advirtió prácticas que podrían considerarse insensibles, omisas y/o criminalizadoras contra las mujeres por

---

<sup>41</sup> CEDAW. Recomendación General N°28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW/C/GC/28, párr. 9.

<sup>42</sup> El artículo 2 de la Convención de Belém do Pará señala los diversos tipos y ámbitos en los que la violencia puede darse, los cuales incluyen tanto a la esfera pública como a la privada. Así, la violencia puede darse en diferentes lugares como en las instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar. Por su parte, el artículo 14 de la Ley local de Acceso señala que “la violencia en el ámbito institucional comprende las acciones, prácticas u omisiones de las y los servidores públicos del Estado y municipios que dilaten, obstaculicen o impidan que las mujeres accedan a los medios o mecanismos para el goce y ejercicio pleno de sus derechos fundamentales o políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia contra las mujeres o aquellas necesarias para su desarrollo, de conformidad a lo dispuesto en la CEDAW”.

parte de algunas autoridades encargadas de brindar atención a las mujeres en los ámbitos de atención médica, de seguridad, procuración e impartición de justicia.

Es decir, se estima que su actuación se encuentra integrada por un componente cultural carente de perspectiva de género y derechos humanos. Incluso, se constató que no todas las autoridades de primer contacto que se encuentran en los municipios de Isla Mujeres, Cozumel, Solidaridad y Lázaro Cárdenas tienen la capacitación necesaria que les permita conocer los conceptos básicos en la materia y brindar atención con la máxima diligencia.

Adicionalmente, algunas autoridades mencionaron que prevalece el hostigamiento y acoso sexual dentro de la jerarquía institucional ya que, desde la perspectiva de los hombres, las mujeres con las que trabajan siempre son vistas en subordinación formal e informal.

Para el grupo de trabajo, estas conductas son un indicativo de violencia institucional que, al mismo tiempo, implican una de las formas de incumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres que se encuentran bajo su jurisdicción y comprometen el ejercicio y la garantía efectiva de su derecho a una vida libre de violencia.

En este sentido, si bien el Programa de Cultura Institucional presenta avances considerables en la materia, se considera necesario fortalecer las acciones de capacitación y profesionalización, sensibilización –reforzando los cursos de masculinidades, de derechos humanos de las mujeres y no discriminación, de perspectiva de género, de hostigamiento y acoso sexual en las dependencias y entidades estatales–, establecer acciones para la especialización y profesionalización del personal que atiende a mujeres víctimas de violencia; así como establecer mecanismos de evaluación y desempeño dirigidas a todas las y los servidores públicos en el estado encargados de la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, pues la mayoría de las profesionalizaciones se realizan en Chetumal.

La capacitación debe ser permanente y considerar la estabilidad laboral según la especialización, pues se detectó que existe rotación frecuente en el personal de primer contacto con mujeres víctimas de delitos de género.

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

La obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos con base a los principios de igualdad y no discriminación<sup>43</sup>. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino de un deber que tienda a desarrollar el empoderamiento de las personas desde y para los derechos<sup>44</sup>.

En este sentido, la obligación no solo consiste en darlos a conocer a la comunidad, sino también en emprender las campañas necesarias para que se creen las condiciones que permitan, por una parte,

---

<sup>43</sup> Véase Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

<sup>44</sup> Véase Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et al, (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

ser ejercidos y por otra, ser respetados por todas las personas. Cumplir con esta obligación implica, además, transversalizar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos para lograr sensibilizar a los hombres y a las mujeres en el combate contra la violencia de género.

De igual manera, promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos contempla la observancia, promoción y difusión de mensajes a través de campañas en los medios de comunicación, con el objetivo de transformar los paradigmas de desigualdad, discriminación y reproducción de estereotipos de género que asocian a las mujeres con roles tradicionales y que transformen la visión de jerarquización y naturalización de las desigualdades sociales.

Al respecto, de la información que se solicitó al gobierno del estado de Quintana Roo, particularmente de los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas, de enero de 2011 a diciembre de 2015, el gobierno informó diversas acciones de promoción para el estado en general y reportó acciones específicas que se han implementado y se anuncian a continuación.

El IQM y la Universidad de Quintana Roo realizaron el programa “Voces jóvenes contra la violencia de género”, dirigido a jóvenes de escuelas de nivel medio y medio superior, así como en albergues estudiantiles indígenas en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, con un impacto de 889 alumnas y alumnos.

De 2009 a 2015 se realizaron 2,096 pláticas en el tema de prevención de la violencia en el noviazgo, a la que asistieron 14,599 hombres y 14,915 mujeres; así como 155 pláticas con 2,600 hombres y 2,552 mujeres sobre el tema de conciencia y prevención sobre las relaciones sociales en internet. Aunado a ello, se han implementado pláticas denominadas "Herramientas para desactivar la violencia" en comunidades del interior de los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Tulum.

Por parte de la Secretaría de Educación y Cultura, se realizó la campaña de difusión “El Género es más que un color o una letra”, dirigida a estudiantes de nivel medio superior para reflexionar sobre la necesidad de transformar los estereotipos de género. Se realizó a través de medios digitales, redes sociales, radio, *flyers*, carteles y espectaculares, durante los meses de marzo y abril de 2014.

Por otro lado, la Comisión de Equidad y Género del Congreso del Estado reportó la adhesión a la Campaña ÚNETE, a efecto de poner fin a la violencia contra mujeres y niñas.

Asimismo, se informó que existe el programa “Reeducación para víctimas y agresores”, operado por la Secretaría de Salud y de carácter voluntario. El mismo empezó a implementarse el 15 de septiembre de 2014, pero no hay referencia sobre su impacto, por lo que este grupo de trabajo no pudo evaluar su aplicación y la eficiencia lograda en la reducción de la violencia y su repetición. Asimismo, se informa que durante dos años consecutivos el sistema DIF Solidaridad buscó impulsar dicho programa sin éxito por falta de presupuesto.

El sistema DIF del Municipio de Solidaridad informó la realización de una campaña de difusión permanente a través de trípticos informativos sobre el ciclo de violencia. Asimismo, efectuó dos campañas de atención a mujeres en situación de violencia (la población beneficiada fue de 1,015 personas; no se especifica cuántas de ellas son mujeres y cuántos hombres).

Para el 2015, el gobierno del estado reportó la realización, a través del IQM, de la campaña por la paz. En los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel, dicha campaña incluyó el montaje de una obra de teatro, la colocación de espectaculares en Benito Juárez y Solidaridad, la distribución de papel para envolver tortilla (en español y lengua maya) y la distribución de carteles en escuelas de Benito Juárez.

El Sistema Estatal PASEVCM, en su informe de trabajo de 2015, señaló actividades de promoción por parte del IQM como las campañas dirigidas a eliminar la discriminación de jóvenes embarazadas y madres jóvenes en los centros educativos, beneficiando a 26 mujeres y siete hombres.

Asimismo, se reportó el programa "Corazón Azul" contra la trata de personas, por medio del cual se entregan materiales de difusión en los talleres que se imparten en todo el estado, asimismo, se hace uso de la radio -en español y lengua maya-, la televisión, letreros de advertencia en pantallas electrónicas, espectaculares y folletos.

El estado informó que de 2011 a 2015 ha realizado campañas de prevención de la violencia y difusión de los derechos humanos de las mujeres y niñas, principalmente dirigidas a población indígena (3,637 personas beneficiadas) y en el Municipio de Benito Juárez; sin embargo, en las visitas *in situ* realizadas por el grupo de trabajo, se detectó que en las instancias donde se brinda atención a las mujeres víctimas y en los hospitales se carece de medios visuales o de cualquier otra índole para la difusión de los derechos de las mujeres y de los programas de atención y acompañamiento, espacios que se estiman estratégicos para este propósito.

En el informe del gobierno estatal se puede observar que las actividades de promoción, campañas de difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como sus características, cobertura y periodicidad de 2011 a 2015, se concentraron en mayor medida en los municipios de Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco.

Durante las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, se expresó que las únicas campañas que recuerdan son las emprendidas por el IQM. Se mencionó también la necesidad de crear campañas de mayor cobertura, inclusive en rubros específicos como son los feminicidios, trata de personas, derechos sexuales y reproductivos, prevención de la explotación sexual comercial infantil, prevención de embarazo adolescente y empoderamiento de las mujeres, particularmente en madres solteras.

La falta de información precisa sobre el contenido de las campañas, periodicidad, cobertura, resultados e impactos, hace imposible para el grupo evaluar la política estatal. En este sentido, considera que los contenidos de dichas acciones deben incluir los diferentes factores que producen la violencia, la promoción de la denuncia, información sobre las instancias y mecanismos a los que las mujeres pueden acudir para la protección de sus derechos, asimismo, deben seguir impulsado el empoderamiento integral de las mujeres y las nuevas masculinidades. En este sentido, se sugiere mostrar situaciones en las cuales las mujeres y los hombres acceden a las mismas oportunidades y participan, en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

El diseño de las campañas se debe realizar con perspectiva de géneros, lenguaje incluyente y enfoque diferenciado e intercultural de conformidad con el contexto de la sociedad quintanarroense. En cuanto a la población objetivo, no sólo debe tomar en cuenta a las mujeres, sino también a los hombres, a los familiares que atestigüen hechos de violencia y a las personas agresoras.

Aunado a las carencias en el diseño y planeación, el grupo de trabajo nota con preocupación la cancelación y falta de actividades de promoción de los derechos humanos de las mujeres debido a la falta de presupuesto, dificultad que debe ser subsanada desde que se integra la estrategia.

En ese tenor, este grupo considera que, pese a los esfuerzos realizados por el estado, las actividades de promoción y las campañas no han logrado tener una cobertura amplia que contribuya a erradicar la violencia de género de manera estructural, permanente y multidimensional, abarcando los niveles personal, familiar y comunitario. Las acciones que se reportaron no son consistentes para todos los

municipios y sólo se efectúan en el mes de noviembre, de acuerdo a la información recabada en las visitas *in situ*, con motivo del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Así, es necesario reforzar las campañas de difusión de los derechos de las mujeres y niñas, a partir de una estrategia integral que defina objetivos, metodología, población objetivo, frecuencia, seguimiento y evaluación.

Para ello, debe considerarse como principales puntos de difusión: escuelas, hospitales, centros de salud y procuradurías de todos los municipios, principalmente, las fiscalías especializadas o que por su naturaleza atiendan asuntos de violencia contra las mujeres, sistemas municipales y estatal DIF, centros de atención de las mujeres, así como el IQM e instancias municipales de las mujeres. Finalmente, es importante que el estado considere registros que le permitan desagregar por sexo todos los eventos realizados.

### 3. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, que todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos<sup>45</sup>.

Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres<sup>46</sup>. El grupo de trabajo interpreta esta referencia de la jurisprudencia internacional como la necesidad de una transformación estructural, así como la asunción plena del Estado de tal obligación.

De este modo, se requiere la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren<sup>47</sup>. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares<sup>48</sup>.

Como consecuencia de esta obligación, el estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación<sup>49</sup>.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará las obligaciones específicas del estado de Quintana Roo de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizarlos.

---

<sup>45</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, *op. cit.*, párr. 236.

<sup>46</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párrs. 166 y 167.

<sup>47</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.

<sup>48</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr. 17.

<sup>49</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*, párr. 236.

### a) Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres<sup>50</sup>. Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia contra las mujeres<sup>51</sup>. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento.

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

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

En este sentido, las organizaciones solicitantes señalaron que no existe información sistematizada sobre la atención que la Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad brindan a las víctimas de violencia conforme a la NOM-046. Asimismo, indicaron que la autoridad no toma en cuenta el Protocolo Preliminar para Investigar el Delito de Femicidio en los casos de muerte violenta de mujeres.

Al respecto, el gobierno del estado indicó que ha ejecutado diversas acciones y programas en materia de prevención de violencia contra las mujeres, entre los cuales destacan los que se refiere en los siguientes párrafos.

El estado señaló que desde 2007 está instalado el Sistema Estatal PASEVCM. En el marco del Sistema, se elaboró el Programa Integral Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de las Mujeres y en 2014 se emitió el “Plan de Trabajo del Estado de Quintana Roo”, el cual integra los lineamientos y criterios aportados por cada instancia municipal de la mujer, los sistemas DIF municipales y otras entidades que atienden temas de violencia contra las mujeres. El estado señaló que los planes de trabajo se han realizado en 2014 y 2015; sin embargo, el plan de 2016 no fue remitido al grupo.

Por lo que respecta a las evaluaciones de dichos planes de trabajo, al analizar la evaluación de 2015, el grupo de trabajo observó que la organización que se tenía en el plan de 2014 ya no permanecía. Además, únicamente se recibió el informe de trabajo correspondiente al periodo de enero a junio de 2015 de la Secretaría de Gobierno, el IQM, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena, los DIF municipales de Bacalar y Solidaridad, así como de las instancias municipales de la

---

<sup>50</sup> Véase Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 175.

<sup>51</sup> Véase Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte, Alicia Elena (coords.), *Modelos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 264.

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

<sup>53</sup> Véase Corte IDH, Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*, párr. 258.

mujer de Tulum y Felipe Carrillo Puerto. Por tanto, la evaluación no permite conocer el avance real de la política estatal.

Con relación a lo anterior, el grupo de trabajo hace notar la falta de publicidad de los programas anuales ya que no fue posible encontrarlos en los sitios de internet del gobierno estatal y considera que dicha información es de interés general, por lo que el estado debería adoptar acciones de transparencia activa para que la sociedad en general tenga fácil acceso a los mismos.

El gobierno de Quintana Roo informó sobre ocho capacitaciones realizadas en 2011, 2012 y 2013, para que el personal que atiende casos de violencia contra las mujeres cuente con las herramientas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones. Asimismo, informó que el personal que opera las llamadas del 066<sup>54</sup> participó en una capacitación del programa denominado “Reeducación para víctimas y agresores” para la prevención de la violencia.

En 2015, la Secretaría de Salud brindó una capacitación a su personal de las unidades de salud en el estado, incluyendo todos los hospitales de atención de segundo nivel en los cinco municipios objeto de la solicitud, con el fin de promover el buen trato durante la atención del embarazo, parto y puerperio en salas de obstetricia de los Servicios de Salud.

Por su parte, la Secretaría de Educación y Cultura buscó fortalecer las habilidades, aptitudes y actitudes del personal de toma de decisiones, mando medio, administrativo y docente de educación secundaria. Aunque dichas acciones tuvieron más presencia en la zona centro y sur del estado, se llevaron a cabo dos capacitaciones en los municipios de Solidaridad y Benito Juárez.

Así, el grupo de trabajo reconoce las acciones en materia de capacitación que ha llevado el estado. Sin embargo, nota que no se define una estrategia con esquemas de seguimiento y evaluación. Sólo en el caso de la capacitación a los operadores del servicio de emergencia 066 se ha buscado dar continuidad, en 2013: se capacitaron a dieciséis operadores telefónicos y en 2015 el IQM realizó la “Propuesta de Mejora al Sistema Informático de la Línea de Atención de Emergencia 066, para consolidar las estrategias de atención a las mujeres y niñas víctimas de violencia en el ámbito familiar”.

En cuanto a acciones futuras, el estado informó que la Secretaría de Salud tiene programado reforzar e incrementar la aplicación de la herramienta de detección de violencia a mujeres en unidades de primer nivel como son unidades médicas rurales y urbanas, fortalecer el vínculo interinstitucional para la referencia a unidades especializadas y brindar atención oportuna en el tratamiento de apoyo psicoemocional a mujeres que han vivido violencia por parte de su pareja.

En este sentido, el grupo reconoce los esfuerzos y planeaciones del estado a través del IQM, los Servicios Estatales de Salud y la Secretaría de Educación y Cultura para reforzar las capacidades del personal que atiende a mujeres víctimas de violencia. Por ello, se invita a su pronta implementación y seguimiento ya que éstos podrían tener un impacto significativo para la prevención de la violencia contra las mujeres.

De igual forma, se toma nota y se reconoce la canalización que se da en el Servicio de Emergencias 066 y la que se planea realizar en el ámbito educativo a través de un sistema automatizado para el registro de casos que se detecten en los centros escolares.

En cuanto a las instancias de atención a la mujer en situación de violencia, el estado señaló que el IQM cuenta con seis equipos especializados de atención integral a mujeres en situación de violencia y violencia extrema. Sin embargo, en las visitas *in situ* se observó que la atención integral sólo se

---

<sup>54</sup> El estado refiere al número 044, no obstante en la mayor parte del documento se refiere al servicio de emergencia 066.

realiza a través del PAIMEF, que no tiene carácter permanente, por lo que el resto del año las mujeres tienen acceso limitado a la atención y se pierde continuidad de los casos en curso.

Aunado a lo anterior, se detectó que no en todos los municipios se cuenta con presencia del IQM. Este es el caso del Municipio de Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres, donde se pudo verificar que dependen exclusivamente del gobierno municipal y tienen un campo de acción reducido. Por tanto, se mencionó que las mujeres que requerían atención personalizada de IQM se trasladaban a la ciudad de Cancún, lo cual no permite emprender las acciones necesarias para prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres de estos municipios, con la seguridad y prontitud necesaria.

Por su parte, los sistemas municipales DIF tienen presencia en los cinco municipios que refiere la solicitud de AVGM; sin embargo, la estructura de atención en algunos se encuentra más fortalecida que en otros. En Benito Juárez y Cozumel cuentan con un Centro de Atención a Víctimas de Violencia, donde se atienden denuncias y dan seguimiento a los casos de violencia familiar. En el municipio de Solidaridad se cuenta con un Albergue Centro de Atención para Mujeres Víctimas de Violencia. Finalmente, en los municipios de Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas los casos de violencia familiar son atendidos por las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia. En general, en los sistemas DIF en los municipios de la solicitud de AVGM, no hay personal suficiente y el mismo no se encuentra sensibilizado y capacitado del todo para atender y dar seguimiento adecuado a los casos que se les presentan.

En cuanto a los módulos especializados de los servicios estatales de salud que atienden a mujeres en situación de violencia familiar extrema, el grupo de trabajo se percató, durante las visitas *in situ*, de que éstos fueron desapareciendo paulatinamente y a la fecha sólo uno, el del Hospital General de Cancún, se encuentra en funciones. No se omite hacer mención de que no cuenta con suficiente personal ni se promueve su funcionamiento.

El grupo de trabajo reconoce los esfuerzos del gobierno por crear instancias de canalización de fácil acceso. Asimismo, toma nota de las acciones de la Secretaría de Educación y Cultura, la cual emitió el Marco de Convivencia Escolar y el Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia y Acoso Escolar. Se sugiere reforzar la coordinación interinstitucional e implementar un sistema de seguimiento a la atención integral brindada a víctimas y sus familiares, así como contemplar el tratamiento de personas identificadas como generadores de violencia.

En cuanto a la aplicación de la NOM-046, el estado no reporta la impartición de capacitaciones o pláticas al personal correspondiente. Lo anterior, resulta acorde a las deficiencias de conocimiento y aplicación de la norma observadas durante las visitas *in situ*. En uno de los hospitales visitados, el personal entrevistado refirió que, aun cuando conocen los formatos de la NOM-046, no le dan vista al Ministerio Público en los casos de violencia pues las víctimas no desean que se reporte. Sólo se reporta a la autoridad ministerial los casos de menores víctimas de delitos sexuales .

El grupo de trabajo considera que la debida implementación de la NOM-046 permite identificar los casos de violencia contra las mujeres y, en consecuencia, actuar oportunamente y de manera coordinada con las autoridades de procuración de justicia para su atención, de ahí la importancia de que el estado capacite adecuadamente a las y los prestadores de servicios de salud en la aplicación y cumplimiento de la NOM.

Ahora bien, el delito de feminicidio se encuentra tipificado desde 2013, sin embargo, nunca se ha iniciado una investigación por este tipo penal en los casos de homicidios dolosos que presentan elementos de violencia extrema que hacen presumible su configuración. Por ello, resulta necesaria la adopción de un Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio, acompañada de la debida capacitación de las y los servidores públicos encargados de la procuración e impartición de justicia,

sin perjuicio de que la cantidad de homicidios dolosos contra las mujeres en la entidad, en términos relativos, es baja.

Con relación a otros protocolos, relativos a la investigación de delitos de género, preocupa al grupo de trabajo que la investigación de delitos sexuales, violencia familiar y lesiones no se esté realizando con perspectiva de género, por lo que resulta necesario que el estado también adopte protocolos en la materia.

En cuanto a la existencia de bases de datos que registren los casos de violencia contra las mujeres, el estado informó la existencia del Baesvim. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad establecida en los artículos 15, 36, 42, 45 y séptimo transitorio de la Ley Estatal de Acceso, en la página electrónica del gobierno del estado no es posible acceder de manera pública al Baesvim, ni en las páginas de la Secretaría de Seguridad Pública -instancia responsable de integrarlo-, de la PGJE y del DIF Estatal<sup>55</sup>.

De igual forma, el gobierno estatal señaló que a partir de los casos atendidos a través del Servicio de Emergencias 066 y el Sistema Estatal de Denuncias Anónimas 089, se conforma un banco de datos de violencia contra las mujeres. En 2015, se firmó un convenio entre el IQM y la SSP que, entre otros aspectos, busca generar indicadores sobre los tipos y modalidades de violencia basados en información de los municipios Othón P. Blanco, Bacalar y Felipe Carrillo Puerto. No pasa desapercibido que dichos municipios no son objeto del presente estudio, por lo que resultaría de vital importancia que los indicadores reflejen también los patrones de violencia en todos los municipios del estado.

Aunado a lo descrito, a través de la investigación realizada por el doctor Echarri Cánovas, el grupo de trabajo tuvo conocimiento de que en el portal del IQM se presenta un cuadro comparando la prevalencia de violencia de pareja en la entidad con el promedio nacional, sin datos de la Endireh 2006<sup>56</sup>. Asimismo, se tuvo conocimiento de la existencia de un Sistema Estatal de Información Geográfica y Estadística de la Mujer pero la página no está disponible<sup>57</sup>.

Por otra parte, el estado no mencionó si tiene información disponible al público sobre mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas en la entidad. Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia del Estado no lleva registros administrativos sobre violencia contra mujeres ni sobre las órdenes de protección. Dichas bases de datos son fundamentales para monitorear e identificar situaciones de violencia contra las mujeres y, en consecuencia, diseñar políticas efectivas para enfrentarlas.

En materia presupuestaria, Quintana Roo informó que en el último año destinó \$ 28'989,382.00 a los planes, estrategias y programas de atención a la violencia contra las mujeres, que incluye el presupuesto asignado al IQM, el DIF, la Secretaría Estatal de Salud, así como a la Secretaría de Educación y Cultura. La falta de recursos humanos y materiales para la atención de mujeres víctimas de violencia que se observó en las visitas *in situ* permite concluir que el presupuesto es insuficiente para que Quintana Roo pueda cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo primero de la CPEUM respecto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

En resumen, se insta al estado de Quintana Roo a redoblar esfuerzos para prevenir la violación de los derechos humanos de las mujeres. Las instancias que atienden a las mujeres y niñas víctimas de violencia deberán tener los recursos necesarios para realizar sus actividades y el personal a su cargo deberá estar capacitado para desarrollar sus funciones. Esta labor debe realizarse conforme a un

---

<sup>55</sup> Véase <http://www.quintanaroo.gob.mx/qroo/index.php> (Gobierno estatal); <http://ssp.qroo.gob.mx/portal/index.php> (SSP); <http://pgje.qroo.gob.mx/portal/index.php> (PGJE); <http://dif.qroo.gob.mx/dif/> (DIF).

<sup>56</sup> Véase <http://www.iqm.gob.mx/portal/Estadisticas/Panorama.php>.

<sup>57</sup> Véase <http://seigem.qroo.gob.mx/>.

diagnóstico previo y a un plan predefinido que atienda cada una de las necesidades según el puesto y función del funcionariado; asimismo, es necesario establecer indicadores para su posterior evaluación y seguimiento.

A pesar de que este grupo de trabajo reconoce el esfuerzo realizado por el estado para realizar los planes de trabajo 2014 y 2015 del Sistema Estatal PASEVCM, estima que la falta de evaluación y reporte de las instancias y municipios correspondientes genera que el plan no tenga incidencia real en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, es importante señalar que el estado debe de atender tres carencias observadas por este grupo de trabajo respecto a la obligación de prevención: adoptar, capacitar e implementar un protocolo para investigar casos de feminicidio y otros delitos por cuestiones de género; capacitación adecuada en la aplicación de la NOM-046, y generar bases de datos confiables respecto a los casos de violencia contra las mujeres.

#### **b) Obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres**

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. Por tal razón, el cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado movilicen todos los medios disponibles en el ámbito de sus competencias para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra con el propósito de identificar, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas<sup>58</sup>.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser de resultado, ha de ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa<sup>59</sup>. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, el deslinde de responsabilidades y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de las personas responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a la libertad personal en un contexto de violencia general en su contra<sup>60</sup>.

En este sentido, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades y capacidades necesarias para realizar su labor con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género a fin de evitar un sesgo en la investigación generado por estereotipos y discriminación de género. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de su salud física y mental, evitando su revictimización. Además, se debe

---

<sup>58</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 177.

<sup>59</sup> Véase Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

<sup>60</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*, párrafos 290 y 293.

atender la obligación de proteger su seguridad, privacidad e intimidad, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos<sup>61</sup>.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de investigar sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces<sup>62</sup>.

El Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles ya que, como se mencionó, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>63</sup>.

Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que existen altos índices de violencia familiar en todos los municipios en los que solicitaron la AVGM, que la violencia sexual está invisibilizada por patrones culturales de una sociedad desarraigada en Cancún y que el contexto feminicida se da en una zona muy específica de esa ciudad, hacia la salida al Municipio de Lázaro Cárdenas. También refirieron haber identificado a taxistas y elementos de la policía municipal de Benito Juárez, como un grupo agresor, pero debido a su comportamiento como gremio (organización y contubernio) no se han emprendido acciones para contrarrestar estas conductas.

En cuanto a las investigaciones iniciadas por delitos de género contra las mujeres, el alto índice de casos en reserva o de asuntos en trámite permite concluir que no se garantiza el derecho de las víctimas a la justicia. Por lo que respecta a los homicidios de mujeres, según datos proporcionados por la PGJE, de 2011 a 2015 hubo 62 víctimas de homicidio doloso en la zona norte (46 en Benito Juárez y 16 en Solidaridad), que generaron la integración de 60 averiguaciones previas.

**Cuadro 15. Víctimas en averiguaciones previas iniciadas por homicidio doloso en el norte de Quintana Roo, por municipio y año, 2011-2015**

Año	Benito Juárez	Solidaridad	Total
2011	8	8	16
2012	11	0	11
2013	9	2	11
2014	8	3	11
2015	10	3	13
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>16</b>	<b>62</b>

Fuente: Elaborada por el grupo de trabajo con la información brindada por el gobierno del estado de Quintana Roo.

De estas averiguaciones previas, 28 se encuentran en reserva, 22 están en trámite, en una se declaró incompetencia en razón del territorio, en otra se determinó la prescripción de la acción penal, y ocho fueron consignadas. De las ocho consignadas, tres están en etapa de instrucción, en una se libró orden de aprehensión, tres esperan sentencia y en una se dictó sentencia condenatoria.

De las 2,648 investigaciones por delitos sexuales cometidos en los municipios del norte de Quintana Roo (99.5% en Benito Juárez) de 2011 a 2015, el estado reporta que 44.4% se encuentra en trámite, 27.5% están consignadas (sin embargo, sólo en el 13.9% se señala que está en proceso y en el 86.1% restante no hay datos), 26.1% están en reserva, el 1.9% restante se determinó incompetencia, no ejercicio de la acción penal o archivo definitivo.

<sup>61</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, op. cit., párr. 455.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, op. cit., párr. 454

**Cuadro 16. Delitos sexuales contra mujeres y niñas, en el municipio de Benito Juárez, por año 2011-2015**

Tipo penal	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
Acoso sexual	20	15	13	9	13	70
Hostigamiento sexual	3	4	7	3	1	18
Abuso sexual	242	218	220	249	198	1127
Corrupción de menores con o sin abuso sexual	39	29	30	53	43	194
Estupro	12	21	25	30	19	107
Lenocinio	2	1	0	2	0	5
Trata de personas	2	3	1	11	3	20
Violación	184	207	209	242	208	1050
Tentativa de violación	15	2	5	7	8	37
Violación y abuso sexual o corrupción de menores	6	1	0	0	0	7
<b>Total</b>	<b>525</b>	<b>501</b>	<b>510</b>	<b>606</b>	<b>493</b>	<b>2635</b>

Fuente: Elaborada por el grupo de trabajo con la información de la Fiscalía Especializada para la Atención a la Mujer, brindada por el gobierno del estado de Quintana Roo.

De las averiguaciones previas iniciadas por el delito de violencia familiar, se reporta que 70.2% están en trámite, 27.1% en reserva y 19.4% consignadas. De las consignadas, en 17 se dictaron sentencias, dos son prescripciones de la acción penal y 27 aún se encuentran en etapa de instrucción. Cabe resaltar que en dos de los casos se desconoce el estatus de las consignaciones.

**Cuadro 17. Averiguaciones previas iniciadas por el delito de violencia familiar en el norte de Quintana Roo, por municipio y año, 2011-2015**

Año	Benito Juárez	Isla Mujeres	Total
2011	361	11	372
2012	431	7	438
2013	410	13	423
2014	682	10	692
2015	772	19	791
<b>Total</b>	<b>2656</b>	<b>60</b>	<b>2716</b>

Fuente: Elaborada por el grupo de trabajo con la información con la información brindada por el gobierno del estado de Quintana Roo.

Por otra parte, respecto al estado procesal de las 163 averiguaciones iniciadas por el delito de lesiones, se reporta la tendencia contraria, ya que el 55.6% de éstas se encuentran en reserva y 35.1% en trámite. Por este delito, se han dictado tres sentencias.

**Cuadro 18. Averiguaciones previas iniciadas por el delito de lesiones en el norte de Quintana Roo, por municipio y año, 2011-2015**

Año	Benito Juárez	Cozumel	Isla Mujeres	Solidaridad	Total
2011	15	6	0	4	37
2012	16	6	0	4	27
2013	3	2	0	1	17
2014	12	2	0	3	26
2015	11	2	4	34	56
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>46</b>	<b>163</b>

Fuente: Elaborada por el grupo de trabajo con la información con la información brindada por el gobierno del estado de Quintana Roo.

Esta situación preocupa al grupo de trabajo en tanto que en la mayoría de los casos de homicidios, delitos sexuales y violencia familiar no se ha formulado aún la imputación en contra de persona alguna, mientras que la mayoría de las investigaciones por lesiones están en reserva/archivo temporal, lo que podría indicar que las investigaciones no se realizan con la debida diligencia.

Respecto a los casos que se encuentran en reserva, se propone revisar las posibilidades de reapertura formal de los mismos, particularmente cuando se identifiquen elementos que demuestren una conducta recurrente de violencia (denuncias previas de violencia y/o perdón reiterado por parte de la víctima), con el propósito de dar continuidad al trámite de las investigaciones teniendo presente la obligación de investigar *ex officio* y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres y niñas en el marco de un contexto general de violencia.

Llama la atención del grupo la elevada cifra de expedientes por violencia familiar que se encuentran en trámite y el escaso número de consignaciones respecto a los mismos. Dicha situación puede deberse a que las víctimas dejan de acompañar a la autoridad ministerial en la integración de la investigación, a que no hay una cultura consolidada para impulsar la resolución de casos sobre violencia en la familia o a que en ocasiones las autoridades incitan a la conciliación.

Con relación a esto último, a pesar de que la legislación prohíbe el uso de métodos de conciliación, mediación, suspensión de juicio de prueba, aplicación del criterio de oportunidad, conmutación de penas u otros orientados a resolver extrajudicialmente casos de violencia<sup>64</sup>, en algunas de las entrevistas realizadas fue evidente que algunos servidores públicos de los sistemas DIF y agentes del Ministerio Público realizan acciones tendientes a conciliar y disuadir a las víctimas a no presentar sus denuncias, toda vez que el delito se persigue por oficio y que no es posible que se retracten en caso de arrepentimiento. Después de que la mujer concluye que no es conveniente la interposición de la denuncia<sup>65</sup>, en el caso del DIF, realizan un convenio y, en el caso del Ministerio Público, levantan un acta circunstanciada en la que la víctima y el agresor señalan los acuerdos a los que han llegado.

El grupo de trabajo insta a las autoridades encargadas de la procuración de justicia a que, en todo caso ligado a violencia contra las mujeres, se agoten todas las líneas de investigación posibles bajo una perspectiva de género, en un plazo razonable y de manera diligente, y se evite inducir a la víctima a no denunciar. Desde luego, esto requiere e implica una inmediata intervención estatal para la capacitación del personal.

De los números de las averiguaciones previas citados<sup>66</sup>, así como de las visitas *in situ*, el grupo de trabajo constata que los servicios para la atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres en la zona norte del estado se encuentran centralizados en la ciudad de Cancún.

Para el grupo, esta situación ocasiona una suerte de violencia institucional, que impide el acceso a las mujeres a recursos sencillos, próximos y expeditos, ya que los procesos son insensibles a la situación de vulnerabilidad de las víctimas, que en muchos casos realizan traslados de muchas horas e invierten recursos económicos para acudir a Cancún. Esta situación podría estar invisibilizando la

---

<sup>64</sup> Específicamente en materia penal lo señalado en el artículo 73 bis del Código Penal estatal en los casos de delitos sexuales y violencia familiar. Aunado al artículo 187, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales y el artículo 176 Quáter penúltimo párrafo y en materia civil, según lo indica el Código Civil del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su artículo 983 bis, párrafo segundo, establece que en los casos de Violencia Familiar, quedan prohibidos todo tipo de procedimientos de conciliación y mediación, para su resolución.

<sup>65</sup> Con la clara intervención de la autoridad que la disuade de presentar la denuncia.

<sup>66</sup> Durante la visita *in situ* se reportó que las denuncias de delitos sexuales generalmente son canalizadas a la agencia ministerial de Cancún ya que es donde se practican las diligencias periciales. Conforme a la información proporcionada por el estado de Quintana Roo se advierte que las denuncias por delitos de violencia familiar, recibidas en todos los ministerios públicos, en los últimos cinco años ocurrieron, en un 97.8%, en el municipio de Benito Juárez. En cuanto a los delitos sexuales se advierte que de las denuncias registradas, el 99.5% los hechos denunciados sucedieron en el municipio de Benito Juárez.

violencia contra la mujer en los municipios de Isla Mujeres, Cozumel y Lázaro Cárdenas.

En la solicitud de AVGM, las organizaciones solicitantes señalan que en el municipio de Benito Juárez se están presentando muertes violentas de mujeres que no han sido investigadas como feminicidios aun cuando se identifican características propias de este delito. Para ellas, la falta de debida diligencia y perspectiva de género en estas investigaciones ha generado impunidad, que perpetúa el ciclo de violencia contra las mujeres y propicia la cultura de la no denuncia.

En este tema, el estado informa que no ha iniciado investigaciones por el delito de feminicidio, tampoco hizo referencia a ningún protocolo para la investigación de este delito, ni de algún otro que sea utilizado para investigar delitos de género. A esta situación se suma la falta de conocimientos básicos de estos delitos por el personal de procuración de justicia que les impide aproximarse a los hechos desde una perspectiva de género, lo que fue constatado durante la visita *in situ*<sup>67</sup>.

No obstante, el grupo de trabajo identificó que todos los casos que a consideración de las organizaciones solicitantes configuran el delito de feminicidio dieron inicio a una averiguación previa<sup>68</sup>. Tres de ellas se encuentran en reserva, tres han sido consignadas y de las siete, las más recientes, no se proporcionó información sobre su estado procesal.

De la información proporcionada por las organizaciones, el estado y la recolectada en las visitas *in situ*, el grupo de trabajo considera que todos los casos de muertes violentas de mujeres deben ser primero investigados por el delito de feminicidio y en caso de no actualizarse los elementos del tipo, reclasificar el tipo penal. Por otra parte, se debe capacitar inmediatamente al personal competente para que puedan atender a las víctimas, sus familiares y procesar los casos con debida diligencia y perspectiva de género.

Ahora bien, por lo que respecta a la búsqueda y localización de niñas y/o mujeres desaparecidas, el estado no cuenta con un protocolo específico de actuación para estos efectos. En caso que un hecho de esta naturaleza suceda, se recurre a un procedimiento genérico de búsqueda, con intervención del C4, o mediante la activación de la Alerta Amber, la cual sólo se activa a partir de perfiles específicos.

Según las organizaciones entrevistadas, la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres es un fenómeno invisibilizado y que cuando ocurre, las autoridades generalmente esperan de 24 a 72 horas para iniciar la investigación. Sobre el particular, refirieron que de 2014 a agosto de 2015, la PGJE registró 269 mujeres desaparecidas<sup>69</sup>. La solicitante entrevistada agregó que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas señala a Quintana Roo como uno de los estados con mayores desapariciones de mujeres, lo que podría estar relacionado con el contexto de trata de personas, delito respecto del cual la CNDH ubicó en el lugar número once al estado de 2009 a 2013.

Dado que los procedimientos existentes no incorporan una perspectiva de género, el grupo de trabajo recomienda a las autoridades la homologación y adopción del Protocolo Alba, con el propósito de proteger de manera amplia el derecho a la vida, libertad, seguridad y la integridad personal de mujeres, adolescentes y niñas, dando cumplimiento a todos los principios que garantizan la debida

---

<sup>67</sup> El personal de investigación refirió casos de mujeres que fueron violentadas sexualmente o violentadas hasta la muerte por sus parejas sentimentales, pero señaló que éstos no encuadraban en la hipótesis normativa de feminicidio; sin embargo, cuando se le preguntaba sobre las características del tipo penal, sus respuestas fueron imprecisas.

<sup>68</sup> Excepto en el caso en que en un solo evento se produjo la muerte de cuatro personas el 21 de septiembre de 2014.

<sup>69</sup> Esta información fue proporcionada por la PGJE a las organizaciones solicitantes por medio de la solicitud de acceso a la información pública número 00209215. La información corresponde a las mujeres desaparecidas en Quintana Roo.

diligencia, siendo éstos: la oficiosidad<sup>70</sup>, oportunidad<sup>71</sup>, competencia<sup>72</sup>, imparcialidad<sup>73</sup>, exhaustividad<sup>74</sup>, participación de las víctimas y sus familiares<sup>75</sup> y gratuidad<sup>76</sup>.

### c) Obligación de sancionar a las personas responsables de la violencia contra las mujeres

La sanción de las personas responsables de violencia contra las mujeres por razones de género y de violaciones de los derechos humanos de las mujeres dependerá de la adecuada conducción de las investigaciones. Así, el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que, como se mencionó, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres<sup>77</sup>.

Las solicitantes sostuvieron que un número importante de los casos de feminicidios ocurridos en la entidad se encuentran en impunidad, lo que implica falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. Al respecto, el grupo de trabajo considera que el estado debe aplicar medidas urgentes y eficaces para lograr que, en todos los casos, las mujeres víctimas de violencia por razones de género y/o sus familiares, obtengan justicia pronta, incluyendo la reparación integral del daño.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, la SCJN) ha señalado que “juzgar con perspectiva de género implica hacer realidad el derecho a la igualdad. Responde a una obligación constitucional y convencional de combatir la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder”<sup>78</sup>. Sobre la integración de la perspectiva de género, el estado debiera practicar una evaluación para verificar que las sentencias que emite incorporen la perspectiva de género.

El grupo de trabajo insta a las autoridades encargadas de la impartición de justicia en el estado de Quintana Roo, a la aplicación del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* emitido por la SCJN y a llevar un registro adecuado y sistematizado de las resoluciones, reconociendo la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, que requieren de un trato y atención diferenciados.

---

<sup>70</sup> La investigación debe desarrollarse de oficio por parte de las autoridades competentes. La búsqueda e investigación se realizará por todos los medios legales disponibles y deberá orientarse al hallazgo con vida de las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, así como a la determinación de la verdad, y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

<sup>71</sup> La investigación y búsqueda de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas se iniciará de manera inmediata. La actuación de las autoridades competentes debe ser propositiva, impulsar la investigación como un deber jurídico propio, no haciendo recaer esta carga en la iniciativa de los familiares.

<sup>72</sup> La investigación y búsqueda de personas debe ser realizada por profesionales competentes, empleando los procedimientos y estándares apropiados, además de garantizar la coordinación y cooperación entre las autoridades involucradas.

<sup>73</sup> Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella.

<sup>74</sup> La investigación debe agotar todos los medios posibles para el hallazgo con vida de las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, así como para esclarecer la verdad de los hechos y proveer castigo a los responsables.

<sup>75</sup> La investigación debe desarrollarse garantizando el respeto y participación de las víctimas y sus familiares.

<sup>76</sup> Las víctimas y familiares no deben erogar cantidad alguna para el inicio y desarrollo de las investigaciones

<sup>77</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, op. cit., párr. 454.

<sup>78</sup> SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, SCJN, 2013, p. 73.

En la visita *in situ* se constató que en algunos de los casos las autoridades de los juzgados no tienen conocimiento del control de convencionalidad, ni del principio *pro persona*, interpretación conforme, perspectiva de género y no discriminación, únicamente llegaron a referir que han aplicado el principio del interés superior de la infancia. Es importante que las autoridades jurisdiccionales tomen conciencia del mandato contenido en el artículo 1º. de la CPEUM, para lo cual se sugiere reforzar la capacitación en estos temas.

El grupo de trabajo hace visible que el poder Judicial reportó una sentencia por el delito de homicidio doloso de una mujer en 2011, diez sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, siete absolutorias, dos prescripciones de la acción penal, 27 en etapa de instrucción y dos casos en los que se desconoce el estatus; respecto al delito de lesiones, se informó que se emitieron dos sentencias condenatorias y una absolutoria.

Si bien la información presentada por el estado respecto a las metodologías para juzgar y a los criterios para determinar responsabilidades es limitada y no permite realizar un análisis específico en la materia, se recomienda que las investigaciones de posibles delitos contra las mujeres, adolescentes y niñas vinculados a la violencia de género, así como la judicialización de estos delitos se realicen por servidoras y servidores públicos sensibilizados y capacitados en temas relacionados con la violencia de género y atención a víctimas. Asimismo, deberá asegurarse que los distintos órganos que participen en el procedimiento de investigación y en los procesos judiciales desempeñen sus tareas de manera adecuada, independiente e imparcial, con base en los criterios internacionales en la materia.

#### **d) Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos**

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

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados<sup>79</sup>. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo<sup>80</sup>.

Al respecto, el gobierno del estado de Quintana Roo no presentó información alguna al respecto; se limitó a informar que en 2011 se emitió la única sentencia sobre un expediente del mismo año radicado en Benito Juárez por el delito de homicidio doloso de una mujer en la que no se estableció reparación alguna en favor de los familiares de la víctima ni se aplicó ningún protocolo con perspectiva de género para el desahogo del proceso penal. Por lo que respecta a las sentencias emitidas por el delito de violencia familiar y lesiones, la autoridad no proporciona información alguna sobre las medidas de reparación.

El grupo de trabajo hace notar al estado la necesidad de considerar la reparación del daño en los términos de la Ley de Víctimas para el Estado y de la Ley General de Víctimas, por lo que lo exhorta

---

<sup>79</sup> Véase CEDAW, Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr. 32.

<sup>80</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*, párr. 450.

a realizar las acciones necesarias para garantizarla en todos los casos de violencia contra las mujeres, ya que es uno de los elementos indispensables para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos.

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

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el Estado impida que actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres<sup>81</sup>.

Al respecto, las solicitantes manifestaron que según información de la PGJE, de 2012 a 2013 hubo 2,222 hechos de violencia contra mujeres, por los cuales se otorgaron 120 órdenes de protección (el 98% en contra de las parejas sentimentales y 2% contra los padres de las víctimas). Asimismo, de 2011 a junio de 2012, se otorgaron catorce órdenes de protección, sin embargo no se refirió el número de casos de violencia contra mujeres<sup>82</sup>. En este sentido, las solicitantes señalaron la inexistencia de un banco de datos sobre órdenes de protección, a pesar de la publicación del *Manual de actuación para decretar y ejecutar medidas de protección* hace dos años<sup>83</sup>.

Por su parte, el estado indicó que la penalidad por la omisión de otorgar medidas de protección es de uno a seis años de prisión y hasta cien días multa<sup>84</sup>. En ese sentido, informó que se impartieron dos seminarios de capacitación en materia de órdenes de protección a servidoras y servidores de las instancias de procuración y administración de justicia, con la participación de 62 mujeres y 40 hombres. Sin embargo, no se mencionó si el personal de atención inmediata a víctimas recibió capacitación en la materia.

Agregó que de 2011 a 2015, la PGJE registró la emisión de 25 órdenes de protección preventivas y urgentes a mujeres, todas en Cancún (Benito Juárez), entre las que se encuentra una orden de protección en 2013, trece en 2014 y once en 2015<sup>85</sup>. En cuanto al objeto de las órdenes, el 64% se dictó para que “no se molestara ni se acercaran a la víctima” y el 32% para “reingresar a la víctima a su domicilio, desalojar al agresor y no molestar ni acercarse a la víctima”. El 88% corresponden a violencia ejercida por parte del cónyuge o pareja y el 8% a violencia ejercida por el padre o tutor. La base de datos no hace referencia a las relaciones de hecho, las ocultas o de noviazgo.

Dicha información no concuerda con la proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que registra que en 2014 se emitieron 36 órdenes de protección (17 de emergencia, cinco de emergencia y preventivas, y catorce de tipo no especificado).

El grupo desea resaltar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, tras examinar los informes periódicos séptimo y octavo de México, observó el lento proceso en el plano estatal para la integración de las órdenes de protección en su legislación, y recomendó al Estado mexicano acelerar su aplicación, garantizando que las autoridades pertinentes sean conscientes de la

---

<sup>81</sup> Véase CEDAW. Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr. 9.

<sup>82</sup> Respecto a esta información, las solicitantes no indicaron si correspondía al estado en su conjunto o sólo a la zona norte. Asimismo, el grupo de trabajo les solicitó que le remitiera la solicitud de información con la que obtuvieron la misma, pero no se recibió respuesta.

<sup>83</sup> El grupo de trabajo no obtuvo información sobre este manual ni pudo corroborar su existencia.

<sup>84</sup> Artículo 253 Bis del Código Penal estatal.

<sup>85</sup> Una de las ordenes de protección no cuenta con más datos detallados en el registro.

importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener su vigencia hasta que la víctima deje de estar expuesta al riesgo<sup>86</sup>.

De conformidad con la información descrita, se considera que el número de medidas de protección reportadas por el estado es bajo, en comparación con los registros de casos del Baesvim para el periodo comprendido entre 2011 y 2015, donde el IQM registró 10,291 casos, la Secretaría de Salud 639 casos, la Secretaría de Seguridad Pública 12,142 casos, el Sistema DIF Quintana Roo 1,291 casos y la PGJE 1,162 casos; o bien, para los 1,906 casos de violencia familiar reportados por el estado, entre 2013 y 2015, y los 1,609 casos reportados por delitos sexuales, durante el mismo periodo.

A juicio del grupo de trabajo, las cifras anteriores evidencian el incumplimiento de la obligación estatal de proteger los derechos humanos de las mujeres y, como ya se mencionó, la falta de un registro sistematizado con base metodológica, que pueda servir como herramienta de prevención para la adecuada implementación de las órdenes de protección.

Por otra parte, el grupo de trabajo observa que conforme a la legislación de Quintana Roo<sup>87</sup>, las órdenes de protección pueden ser de naturaleza civil, preventivas o de emergencia<sup>88</sup>; asimismo, son fundamentalmente precautorias y cautelares; se dictan bajo un estándar de inmediatez por la autoridad competente, como el ministerio público en el caso de las órdenes preventivas o de emergencia<sup>89</sup>, y que las dicta cuando advierte hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas, pueden ser otorgadas por autoridad administrativa o por autoridad judicial<sup>90</sup>, y en el caso de las órdenes de protección de naturaleza civil, las mismas son tramitadas ante los juzgados de lo familiar o mixtos del estado<sup>91</sup>.

Por lo que hace al marco normativo, durante las visitas *in situ* se corroboró la falta de conocimiento tanto por la sociedad civil, como por las autoridades facultadas para implementar y dar seguimiento a las órdenes de protección. Además, las y los servidores públicos invisibilizan la violencia en contra de las mujeres, pues infieren que la posibilidad de ataques en su contra es baja, lo cual refleja un prejuicio que puede colocar en situación de riesgo y vulnerabilidad a víctimas de violencia.

---

<sup>86</sup> CEDAW, 52º período de sesiones. 9 a 27 de julio de 2012, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Página 5.

<sup>87</sup> Artículo 25 y 29 de la Ley Estatal de Acceso y artículo 3, fracción X de su Reglamento.

<sup>88</sup> Artículo 26 de la Ley Estatal de Acceso: Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser: I. De emergencia; II. Preventivas, y III. De naturaleza Civil. Las órdenes de protección de emergencia y preventivas, otorgada por autoridad administrativa, tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan, salvo tratándose de aquellas que impliquen la retención de bienes, necesarios para la investigación del hecho de que se trate, en las que la temporalidad podrá prolongarse por el tiempo necesario y se expedirán aún fuera de dicho plazo conforme a la legislación aplicable. Las órdenes de protección de emergencia y preventivas, otorgadas por autoridad judicial, durarán el tiempo que sea necesario para proteger a la víctima, y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

<sup>89</sup> Artículo 176 quarter, Código Penal estatal.

<sup>90</sup> Artículo 29 de la Ley Estatal de Acceso y artículos 55 al 59 de su Reglamento. Artículo 29: Corresponderá a las autoridades del Estado y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley de Seguridad Pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Códigos Civil y Penal, así como con los demás ordenamientos legales aplicables, todos del Estado de Quintana Roo, otorgar las órdenes emergentes y preventivas de la presente ley, quienes tomarán en consideración: [...].

<sup>91</sup> Artículo 30 de la Ley Estatal de Acceso: Son órdenes de protección de naturaleza civil las siguientes: [...]. Serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o mixtos del Estado.

Adicionalmente, en la visita *in situ*, el grupo tuvo conocimiento de un par de casos en los que se señaló que alguna vez se recibieron oficios solicitando órdenes de protección, como otorgar vigilancia en domicilio, sin que existiera seguimiento, control o trámite de la medida. Esta situación se corrobora con la base de datos remitida por el estado, que contiene información general sin especificar este tipo de mandamientos.

Al respecto, es importante recordar que el Tribunal Superior de Justicia no cuenta con registros administrativos sobre órdenes de protección. En este sentido, del informe estatal y las visitas *in situ*, el grupo no encontró órgano multidisciplinario alguno que *de facto* lleve un control de éstas.

En resumen, se advierte una falta de sensibilización y concientización sobre los efectos y objetivos de las órdenes de protección y su importancia para garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia. Por tanto, es necesario capacitar al personal competente en materia de órdenes de protección, así como implementar una estrategia para el registro de información a fin de que ésta, salvaguardando los datos confidenciales, sea de acceso libre al público.

El grupo de trabajo considera necesario crear indicadores que sean capaces de medir el riesgo que corren las mujeres para que el personal pueda evaluar la necesidad e idoneidad de la concesión de órdenes de protección en concordancia con los criterios internacionales existentes, así como lineamientos interdisciplinarios e interinstitucionales que permitan una protección integral con intervención y comunicación inmediata.

Por último, como componente de las medidas de protección, el gobierno estatal hizo mención a la canalización de víctimas a refugios. Al respecto, las organizaciones civiles señalaron que sólo existe un refugio para mujeres víctimas de violencia que no cuenta con la seguridad necesaria para los servicios que proporciona. Preocupa al grupo de trabajo que en la región que contempla la solicitud de AVGM no existan espacios específicos para la protección y atención integral para mujeres víctimas (albergues, refugios o Centros de Justicia), con un marco jurídico *ad hoc* que regule su funcionamiento y los mecanismos de apoyo y supervisión adecuados que permitan tener efectividad en la protección a las víctimas.

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

En el presente capítulo se realiza un breve estudio sobre el marco jurídico de protección de derechos fundamentales de las mujeres en la entidad federativa, así como el cumplimiento de la obligación exigible a la misma derivada de la aceptación del Estado Mexicano del estándar internacional de protección de las citadas prerrogativas, que en su conjunto, no solo pretenden proteger a las mujeres en lo individual, sino consolidar un andamiaje jurídico normativo que les permita vivir una vida libre de violencia por medio de un acceso efectivo a la justicia, situación que conjuntamente con las estimaciones del grupo de trabajo son aspectos esenciales que no solo debe considerarse sino que deben ser implementadas por los tres poderes del estado de Quintana Roo.

La afirmación anterior se sustenta en el mandato del segundo y tercer párrafo del artículo 1o. Constitucional y en la intrínseca obligación que se deriva, tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo y el Judicial de efectuar actos positivos de protección, adecuaciones legislativas y proceder a modificar prácticas administrativas jurisdiccionales necesarias para garantizar el pleno respeto y goce de los derechos humanos reconocidos por medio de los instrumentos internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, máxime si existen, como es el caso, recomendaciones particulares efectuadas al Estado mexicano por un organismo especializado, es decir, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para “eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el

*principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]*<sup>92</sup>.

Tomando como base lo anterior el grupo de trabajo presenta el siguiente análisis de la legislación en materia de derechos humanos de las mujeres en la entidad:

#### **a. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Quintana Roo**<sup>93</sup>

El grupo de trabajo valora y destaca el reconocimiento de los principios rectores en la legislación, los cuales se integran por medio de estándares internacionales que impulsan la igualdad sustantiva en mujeres y hombres; así también se reconoce la existencia de la obligación de aplicar en supletoriedad a la ley local, el marco jurídico federal y convencional para el efecto de brindar la mejor atención posible al cumplimiento de los objetivos del propio cuerpo normativo. Asimismo, es una de las pocas entidades que cuentan con el Reglamento de la Ley para la igualdad entre mujeres y hombres.

Por lo que respecta a los principios de igualdad y de no discriminación entre hombres y mujeres, se observa que Quintana Roo es uno de los estados que los contemplan explícitamente en su Constitución; se sugiere que se incluyan también los derechos civiles y políticos de las mujeres.

En ese orden de ideas, resulta particularmente destacable:

1. La integración de los principios de igualdad jurídica, de oportunidades, salarial y de género;
2. La obligación directa del poder Legislativo de promover la armonización legislativa necesaria para el cumplimiento del objetivo de la ley;
3. El mandato al poder Judicial del Estado para institucionalizar la perspectiva de género y la capacitación permanente para alcanzar prácticas jurisdiccionales igualitarias;
4. La creación de un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y
5. La conformación del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

No obstante, para el grupo resulta fundamental el diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación efectivos de las acciones gubernamentales que fomentan en efecto la integración de la perspectiva de género y el impulso de liderazgos igualitarios entre mujeres y hombres. Por lo cual, es deseable incorporar dentro del cuerpo de la legislación: (a) la proyección de una revisión anual de resultados presupuestales, y (b) la obligación interinstitucional, incluyendo a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de presentar avances respecto al cumplimiento del Programa.

#### **b. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo**<sup>94</sup>

El grupo tiene a bien destacar los siguientes aspectos positivos de la ley:

1. Toma en cuenta que en la aplicación de la legislación se deben atender los principios constitucionales de igualdad jurídica entre la mujer y el varón, respeto a la dignidad humana de las mujeres, no discriminación y libertad de la mujer;
2. Señala los diferentes tipos y ámbitos de violencia contra las mujeres que señala la Ley General e incluye la violencia obstétrica;

---

<sup>92</sup> Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

<sup>93</sup> El grupo analizó la ley publicada el 6 de noviembre de 2009 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, que entró en vigor al día siguiente de su publicación y sin que hasta el día del análisis haya tenido modificación.

<sup>94</sup> El grupo analizó la ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, con la última reforma el 9 de diciembre de 2014 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

3. Prevé la figura de alerta de violencia de género en términos de lo establecido por la Ley General;
4. Establece las órdenes de protección como actos de protección y de urgente aplicación en favor de las víctimas de violencia;
5. Instituye la conformación de un Sistema Estatal PASECVM;
6. Mandata la creación de un Programa estatal integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;
7. Crea un banco de datos sobre las órdenes de protección, y
8. Establece obligaciones para la atención de víctimas en los refugios.

Ahora bien, el grupo de trabajo observa que requiere ser más precisa y adecuarse al marco convencional y jurisprudencial de protección de derechos humanos de las mujeres: (a) el artículo 29 no señala qué autoridades están facultadas para emitir órdenes de protección; (b) el artículo 26 sólo prevé que las órdenes de protección tendrán una duración máxima de 72 horas, cuando deberían prolongarse todo el tiempo que exista el riesgo o peligro de violencia en contra de la víctima<sup>95</sup>; (c) la obligación de llevar un registro de órdenes de protección debería incluir la información que debe contener; (d) se sugiere establecer la posibilidad de que las personas menores de 12 años soliciten directamente ante la autoridad competente la emisión de una orden de protección<sup>96</sup>; (e) analizar la pertinencia de eliminar la fracción VI del artículo 5, toda vez que se estima que la violencia moral está contenida en la violencia psicológica, fracción I del numeral en cita, y (f) se estima indispensable el establecimiento de medidas especializadas para el tratamiento y atención de mujeres víctimas de violencia sexual o feminicida, en particular si se encuentran en alguna condición de vulnerabilidad, como es el caso de mujeres embarazadas, con discapacidad, indígenas o migrantes.

#### **c. Ley en materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo<sup>97</sup>**

En lo que refiere a esta ley, el grupo de trabajo destaca y reconoce los aspectos siguientes:

1. Inclusión de un concepto amplio de víctima, incluyendo la figura de víctima indirecta, lo cual permite atender a personas beneficiarias de medidas de atención, asistencia y protección;
2. Inclusión de principios rectores que fomentan corresponsabilidad, acceso a la justicia y respeto a la dignidad humana; entre ellos (i) máxima protección; (ii) perspectiva de género; (iii) interés superior de la infancia; (iv) prohibición de devolución o expulsión de las víctimas de los delitos previstos en la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas, y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.
3. Supletoriedad del marco convencional y protección de derechos humanos, en particular aquellos instrumentos específicos en materia de trata de personas;
4. Creación de la Comisión interinstitucional contra los delitos en materia de trata de personas del estado de Quintana Roo;
5. El diseño de un Programa estatal para la prevención, combate y sanción de los delitos en materia de trata de personas;
6. Un capítulo especial para la determinación de la reparación del daño, y
7. Creación de un Fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos en materia de trata de personas del estado de Quintana Roo;

<sup>95</sup> Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.6.

<sup>96</sup> Artículo 32 de la Ley Estatal de Acceso.

<sup>97</sup> El grupo analizó la ley publicada el 23 de diciembre de 2014 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, que entró en vigor al cuarto día siguiente de su publicación y sin que hasta el día del análisis haya tenido modificación.

El grupo considera que la legislación deberá: (a) adaptarse a los procedimientos del sistema de justicia penal acusatorio previstos en la Ley general de trata para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y en el Código Nacional de Procedimientos Penales; (b) elaborar el reglamento a esta ley, toda vez que ello generaría certeza en la aplicación de las obligaciones encaminadas a la protección de los derechos de las víctimas, la forma de determinar el daño, su cuantificación y su reparación integral, así como para la implementación y operación del Fondo para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo.

#### **d. Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo<sup>98</sup>**

Derivado de la revisión efectuada por parte del grupo de trabajo, se destacan los aspectos siguientes:

1. El reconocimiento de la obligación constitucional de prevenir, atender y eliminar la discriminación;
2. El reconocimiento del principio de igualdad de oportunidades y de trato;
3. La protección del principio internacional de interés superior de la niñez;
4. La prohibición expresa de la discriminación o xenofobia;
5. La obligación de efectuar acciones afirmativas que reduzcan las prácticas discriminatorias;
6. La facultad de que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo atienda las quejas por prácticas discriminatorias.

Si bien se asignan facultades específicas a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo para emprender las acciones encaminadas a la prevención, atención y eliminación de toda forma de discriminación, carece de una asignación presupuestaria especializada para tales fines; sus facultades sancionatorias en materia administrativa son limitadas, y en el ámbito jurisdiccional sólo es competente para el reclamo de daños causados por prácticas discriminatorias. Además, entre las facultades de la Comisión no existe alguna que busque atender ni eliminar toda forma de discriminación, sólo se asignan facultades de seguimiento y monitoreo, con lo que el cumplimiento de los objetivos de la ley se ve mermado.

Adicionalmente, resulta evidente que la legislación se encuentra enfocada exclusivamente a la realización de acciones meramente administrativas. En ese sentido, no plantea una respuesta integral para prevenir la discriminación puesto que decanta las acciones de prevención y eliminación sólo en el poder Ejecutivo; para el grupo de trabajo es fundamental que se incluya al poder Judicial a fin de que se promueva el acceso a la justicia libre de todo tipo de discriminación. Finalmente, se hace notar la falta de reglamentación de la ley, que sin duda también puede aportar al cumplimiento de los vacíos antes señalados.

#### **e. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar del Estado de Quintana Roo<sup>99</sup>**

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentran:

1. Un concepto completo de violencia familiar;
2. La creación del Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Quintana Roo;

---

<sup>98</sup> El grupo analizó la ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la última reforma el 17 de noviembre de 2015 y que en vigor al día siguiente de su publicación.

<sup>99</sup> El grupo analizó la ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la última reforma el 17 de noviembre de 2015 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

3. Prevé el diseño del Programa Integral para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado, y
4. El tratamiento obligatorio a las personas generadoras de violencia familiar basado en la aplicación de modelos psicoterapéuticos reeducativos.

Además, se debe prever la conformación de refugios destinados para la atención especializada de víctimas de violencia familiar.

#### **f. Código Civil para el Estado de Quintana Roo<sup>100</sup>**

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentra que reconoce lo siguiente:

1. El consentimiento expreso para contraer matrimonio y mayoría de edad;
2. La igualdad en los derechos y obligaciones durante el matrimonio;
3. El derecho para decidir libre y responsablemente el número de hijos;
4. Los derechos en el concubinato;
5. Prevé como un impedimento para contraer matrimonio la violencia;
6. El reconocimiento del trabajo doméstico, otorgándole un valor equivalente al gasto diario;
7. Los cónyuges pueden administrar y disponer de sus bienes o celebrar actos jurídicos sin autorización del otro cónyuge, así como la igualdad de los cónyuges en materia de propiedad;
8. Se reconoce la violencia familiar como causal de divorcio o la nulidad del matrimonio;
9. Establece sanciones civiles en caso de violencia familiar y suspensión de la patria potestad a quien genere violencia familiar;
10. Reconoce el derecho a una vida libre de violencia en las familias;
11. La procedencia de órdenes de protección en casos de violencia familiar;
12. La obligación de dar alimentos a las niñas y los niños independientemente de que el deudor o deudora carezca de medios para cumplirla.
13. Establece como causales de divorcio: la propuesta de un cónyuge para prostituir al otro, no sólo cuando el mismo lo haya hecho directamente; la violencia ejercida por un cónyuge sobre el otro para incitarlo a cometer algún delito; la conducta de alguno de los cónyuges con el fin de corromper a los hijos, ya sean éstos de ambos, ya de uno solo de ellos, así como la tolerancia en su corrupción y la negativa de los cónyuges a darse alimentos y darlos a los hijos.
14. En el acta de nacimiento no se hará ninguna mención que califique la filiación en forma alguna, como las palabras "hijo legítimo", "hijo natural", "hijo de matrimonio", "hijo fuera de matrimonio", "hijo ilegítimo", "hijo de padres desconocidos", "hijo de padre desconocido", "hijo de madre desconocida" u otras similares (artículo 970).

No obstante, el grupo de trabajo considera necesario impulsar las siguientes modificaciones:

- a) Incorporar el concepto transversal de igualdad y perspectiva de género como principios rectores de la codificación, adicionando a ello el interés superior de la niñez en términos de lo establecido por el artículo 4° Constitucional;
- b) Igualdad entre la madre y el padre para el reconocimiento de los hijos nacidos fuera del matrimonio, artículos 902 y 903;
- c) Eliminar del listado de causales de divorcio el adulterio y el hecho de que durante el matrimonio la mujer dé a luz a un hijo o hija concebido antes de celebrarse este contrato y que judicialmente se declare que no es hijo del marido;
- d) Reconocer de manera explícita la violencia por condición de género en cualquiera de sus modalidades como impedimento para contraer matrimonio;

---

<sup>100</sup> El grupo analizó el Código Civil vigente publicado en la Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con última fecha de reforma el 17 de noviembre de 2015.

- e) En caso de violencia familiar, reconocer la procedencia de sanciones y/o de la reparación del daño;
- f) En el caso previsto en el artículo 702, eliminar la prohibición a la mujer de contraer matrimonio por un periodo de 300 días después de un divorcio, y
- g) Revisar el artículo 84-Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo<sup>101</sup>, el cual requiere pruebas preconstituidas y otros requisitos para la comprobación del cuerpo del delito de violencia familiar, lo que puede dificultar a las mujeres el acceso a la justicia.

#### **g. Código Penal para el Estado de Quintana Roo<sup>102</sup>**

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento se puede reconocer:

1. La tipificación del delito de feminicidio, que incluye la pérdida de todos los derechos relacionados con la víctima en el caso de haberlos, como los sucesorios;
2. La posibilidad de aludir legítima defensa como excluyente en los casos de violencia familiar,
- Y
3. La existencia, como tipos penales autónomos, de la violencia familiar y la discriminación.

El grupo de trabajo sugiere analizar la viabilidad de las siguientes modificaciones:

- a) Tipificar el la violencia familiar equiparada;
- b) Incluir las premisas básicas de la reparación del daño a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares nacionales e internacionales en la materia;
- c) Incorporar la perspectiva de género de forma transversal y el enfoque de derechos humanos, sobre todo en los delitos contra la libertad sexual;
- d) Tipificar el acto sexual obligado entre cónyuges o relaciones de hecho, como violación;
- e) Tipificar la violencia obstétrica;
- f) Revisar la tipificación del feminicidio (artículo 89-BIS), con la finalidad de convertirlo en un tipo penal autónomo<sup>103</sup>; asimismo, incluir como razones de género que haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza, y que la víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; además, incluir un párrafo en el que se establezca que en caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio, esto con la finalidad de evitar la impunidad;
- g) Revisar y discutir aumentar la edad a 17 años de la persona menor referida en el segundo párrafo del numeral 127 relativo a la violación;
- h) Revisar y discutir la regulación del delito de estupro salvaguardando en todo momento los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes, en su caso, modificar la descripción típica del delito de estupro (artículo 130), por lo que hace a la edad de la víctima, toda vez que se estima que una persona de 14 años no cuenta con la capacidad de otorgar su consentimiento, por lo cual dicha conducta debería ser juzgada como un acto de violación al menos hasta los 16 años;

---

<sup>101</sup> El grupo de trabajo analizó el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo vigente publicada en la Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con última fecha de reforma el 24 de julio de 2015. El grupo es consciente de que próximamente entrará en vigor el nuevo sistema de justicia penal y, consecuentemente, será aplicable el Código Nacional de Procedimientos Penales; no obstante, se estimó pertinente hacer estas observaciones para prevenir que en próximos casos de feminicidio o de homicidio doloso de mujeres se continúe con estas prácticas.

<sup>102</sup> El grupo analizó el Código Penal vigente publicado en la Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con última fecha de reforma el 24 de julio de 2015.

<sup>103</sup> La descripción actual requiere la acreditación de un elemento subjetivo como lo es el dolo y para la acreditación de la violencia familiar supmite a la descripción de esta figura jurídica establecida en el artículo 176 Bis del Código Penal, por lo cual se sugiere que se suprima el término “dolosamente”, así como “en términos del artículo 176 bis del Código Penal”.

- i) Homologar la penalidad del homicidio doloso cometido contra cónyuge, concubina o cualquier relación de hecho establecida en el artículo 88, con la aplicable al feminicidio establecida en el artículo 89 Bis;
- j) Se sugiere que el abuso sexual a menores de 18 años se persiga de oficio;
- k) Denominar fraude alimentario a la conducta descrita en el artículo 167;
- l) Eliminar como requisito para la acreditación del delito de violencia familiar lo establecido en la fracción IV del artículo 84 Bis del Código de Procedimientos Penales del estado de Quintana Roo, consistente en el “dictamen de rasgos psicológicos forenses del generador de violencia familiar”, y
- m) Establecer como sanción a los responsables de los delitos contra la libertad y seguridad sexual, de violencia familiar y lesiones, medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas.

Finalmente, se sugiere incorporar un apartado relativo a medidas de protección y/o cautelares para delitos en razón de género con los siguientes aspectos:

1. Establecer como propósito de las medidas: prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito, a la vez de salvaguardar la vida, libertad, seguridad, integridad física y psicológica, y los bienes y derechos de la víctima u ofendido.
2. Estarán facultados para solicitar las medidas: la víctima, el asesor jurídico, los familiares o cualquier persona que tenga conocimiento del riesgo.
3. Las medidas podrán ser solicitadas directamente al juez penal competente, sin comparecencia previa de la víctima ante la autoridad ministerial, o bien podrán ser planteadas al Ministerio Público en cualquier momento, quien solicitará el otorgamiento de las medidas al juez penal competente.
4. Establecer como medidas: i) La desocupación por el agresor del domicilio conyugal o donde habite con la víctima u ofendido, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble. El reingreso de la víctima al inmueble será una vez que se resguarde su seguridad. Para los efectos de esta medida, se presume a favor de la víctima u ofendido la posesión, uso y goce de los bienes que se encuentren en el domicilio. ii) Prohibir al agresor que se acerque o comunique por cualquier medio o a través de interpósita persona, con los parientes de la víctima, consanguíneos en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, o civil.
5. Prever que en los casos de que la autoridad encargada de ejecutar la orden de protección se percate que se está cometiendo un delito, deberá poner de inmediato al probable responsable a disposición de la autoridad correspondiente.
6. Considerar la posibilidad de que el juez, al momento de dictar sentencia condenatoria, deje subsistentes las medidas de protección dictadas con anterioridad o la posibilidad de dictar las medidas de protección pertinentes, las cuales serán susceptibles de revisión cada tres meses para determinar su continuación.

## VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del estado de Quintana Roo, del contexto analizado, de las entrevistas realizadas durante las visitas *in situ* y de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, se concluyó lo siguiente<sup>104</sup>:

---

<sup>104</sup> De conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Acceso la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, en un plazo de seis meses siguientes a la aceptación del informe, deberá remitir la información necesaria sobre las acciones que están llevando a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. En este sentido, el grupo toma en consideración que algunas de sus propuestas son de carácter estructural, por lo que su total cumplimiento no podría llevarse a cabo en el término antes referido. No obstante, se tomará en

## I. Primera conclusión

Con base en la información proporcionada al grupo de trabajo por las organizaciones solicitantes y por el gobierno estatal, así como con aquella complementaria obtenida durante las entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil y las visitas *in situ*, se detectó que existen índices considerables de violencia, particularmente contra las mujeres, en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad. En específico, en una zona delimitada en la ciudad de Cancún (municipio de Benito Juárez), en las que se da la mayor cantidad de eventos de violencia feminicida, como son delitos sexuales, homicidios dolosos de mujeres y feminicidios.

Al respecto, el Observatorio de Violencia Social y de Género sobre Violencia Familiar señaló que dicha zona comprende las regiones 102, 103 y 105 (oeste de la ciudad); las regiones 247 y 248 (noreste), y las colonias Alfredo V. Bonfil, Avante y Valle Verde<sup>105</sup>.

El grupo de trabajo corroboró que dos de los homicidios dolosos señalados por las solicitantes ocurrieron a inmediaciones de las regiones 102, 103 y 105, y tres más cerca de las mismas. Asimismo, se registraron ocho asesinatos en las regiones 274 y 248 o sus alrededores.

A esto se suma que, durante las visitas *in situ* y las entrevistas a organizaciones, se reportaron ciertos factores que caracterizan a dichas zonas y podrían estar relacionados con el nivel y tipo de violencia identificada, tales como pobreza, marginación, inmigraciones, falta de redes comunitarias, alcoholismo, desempleo, entre otras. El grupo de trabajo estima pertinente hacer un reconocimiento a la política implementada en la ciudad de Playa del Carmen, mediante la cual se restringe la venta de alcohol a una hora determinada y, según se refirió por los cuerpos de seguridad pública, ha incidido en la disminución de los índices de violencia en esa región.

Además, el grupo de trabajo identificó que las instancias encargadas de atender a las mujeres víctimas de violencia carecen de recursos humanos y materiales para ejercer sus funciones adecuadamente y, en específico, no tienen capacidad institucional para atender, investigar y sancionar la violencia feminicida.

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

Realizar un estudio de los elementos económicos, sociales, demográficos y culturales que propician la concentración de la violencia en el norte del estado de Quintana Roo, particularmente en las zonas antes referidas, mediante el cual se identifiquen los principales factores de riesgo que hacen permisible la violencia y, en consecuencia, se diseñe y ejecute una estrategia para la recuperación/generación de espacios públicos seguros y la prevención de la violencia contra las mujeres<sup>106</sup>.

---

consideración el conjunto de acciones que a la fecha de entrega del informe, al que se refiere el artículo antes citado, muestren que el gobierno de Quintana Roo ha llevado a cabo todas las acciones posibles para el efectivo cumplimiento de las propuestas.

<sup>105</sup> Véase más en [www.sinviolencia.org.mx](http://www.sinviolencia.org.mx).

<sup>106</sup> Este grupo de trabajo tiene conocimiento que el Observatorio de Violencia Social y de Género ha trabajado los múltiples factores causales de la violencia, por lo que el estado podrá colaborar con dicha organización u otras que hayan realizado la misma actividad, con el fin de identificar los principales factores de riesgo a partir de los cuales diseñara y ejecutará la estrategia de recuperación de espacios públicos y de seguridad pública. Asimismo, ONU Mujeres desde 2010 tiene la iniciativa de “Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros” que diseña, aplica y evalúa herramientas, políticas y enfoques integrales de prevención y respuesta al acoso sexual y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas en diferentes escenarios.

En opinión del grupo de trabajo, la estrategia deberá considerar la implementación de medidas de seguridad y prevención específicas en zonas de riesgo o de alto índice de violencia contra las mujeres, tales como:

- La restricción de los horarios de venta de bebidas alcohólicas en zonas específicas, toda vez que el grupo de trabajo identificó una correlación entre el alcoholismo y la violencia;
- Fortalecer al Grupo Especializado en Atención de la Violencia Intrafamiliar (GEAVI);
- Reforzar los patrullajes preventivos y que estos sean realizados por unidades especializadas de seguridad pública;
- Instalar alumbrado público y mejorar el existente; e
- Implementar mecanismos de vigilancia y seguridad pública, como la instalación de cámaras de video y postes de emergencia en puntos estratégicos.

Finalmente, se estima pertinente la creación de una Unidad de Contexto dentro de la Fiscalía Especializada para la Atención a la Mujer que, mediante la elaboración de análisis antropológicos, sociológicos y psicosociales, permita identificar, entre otros, las dinámicas delictivas y de violencia contra las mujeres en la entidad y, consecuentemente, facilite la diligente y efectiva investigación de los delitos cometidos en su contra.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) estudio sobre los factores de riesgo; ii) el diseño de la estrategia de recuperación de espacios públicos y de prevención; iii) acciones emprendidas para la implementación de la estrategia, entre las que se encuentra la capacitación al personal de la GEAVI, y iv) las gestiones realizadas para el diseño y creación de una Unidad de Contexto en la PGJE.

## **II. Segunda conclusión**

El grupo de trabajo reconoce las acciones adoptadas por el estado para crear un ambiente de respeto y perspectiva de género en la administración pública estatal. En este sentido, considera que el Programa de Cultura Institucional es una estrategia planificada para atender el problema.

No obstante, de la información recabada en las visitas *in situ*, se detectó que el personal sigue careciendo de la **sensibilización adecuada** y **necesaria para el tipo de servicio que debe brindar**. Es opinión del grupo de trabajo que dicho programa **debe reforzarse en las instancias de atención** a mujeres víctimas de violencia.

**En consecuencia, se propone:**

**Revisar y reforzar el Programa de Cultura Institucional** en la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría Estatal de Salud, y la Secretaría de Educación y Cultura.

Para tales efectos, es necesario **realizar un diagnóstico en las instituciones señaladas** que permita detectar las **carencias en su implementación** y que afectan su efectividad, así **como áreas de oportunidad que permitan crear condiciones laborales adecuadas** y se genere un ambiente de trabajo sensible al género. Entre los temas específicos que deberán **reforzarse en el Programa de Cultura Institucional** debe prestarse especial atención al tema de **nuevas masculinidades**, particularmente entre el personal encargado de la procuración de justicia; el de **derechos humanos** de las mujeres y no discriminación, y el de hostigamiento y acoso sexual en las dependencias y entidades estatales.

### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo considera como indicadores: i) la elaboración de diagnóstico de necesidades y carencias en el Programa de Cultura Institucional; ii) el diseño e impartición de talleres y cursos de capacitación en las entidades y dependencias, a partir de las necesidades detectadas.

### **III. Tercera conclusión**

El grupo de trabajo observa que las instancias encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres no cuentan con protocolos de atención y rutas críticas claras y articuladas que les permitan identificar sus propias funciones.

Desde luego, esta situación repercute en el registro de casos de violencia, en la implementación de políticas de prevención efectivas en la atención a las víctimas y en la investigación de la violencia de género, así como la sanción de sus responsables.

En este sentido, las y los prestadores de servicios de salud generalmente son el primer contacto con mujeres; por ello, estos servicios son idóneos para la detección, el tratamiento y registro oportuno de casos de violencia. Durante las visitas *in situ*, se documentó que la gran mayoría del personal de los servicios de salud no conoce y/o no aplican las disposiciones de la NOM-046 ya que no realizan adecuadamente el registro de casos de violencia mediante la detección oportuna y en consecuencia no se proporciona la atención adecuada con la inmediatez y sensibilidad necesarias, ni se realizan las referencias cuando resultan procedente.

La falta de conocimiento del marco normativo, protocolos y perspectiva de género por parte de las y los servidores públicos que atienden a mujeres víctimas de violencia se detectó en todas las instituciones. Si bien el estado les ha brindado capacitaciones, ésta no ha sido constante, por lo que resulta necesario crear un programa único de capacitación, formación y profesionalización que incluya mecanismos de evaluación y seguimiento.

Asimismo, se detectó que el personal encargado de la atención a mujeres víctimas de violencia presenta un desgaste emocional, sin que existan procesos de contención para ellos/ ellas.

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

Institucionalizar los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia en todas las instancias del estado. Para ello, se propone diseñar procedimientos, lineamientos o rutas críticas de actuación, claras, simplificadas, con responsabilidades definidas y susceptibles de evaluación periódica, a fin de facilitar la atención adecuada y diligente de las víctimas y sus familiares o, en su caso, la adecuada canalización de éstas a otras instancias facultadas para ello.

Desde luego, esta estrategia deberá contemplar el registro adecuado de los tipos de violencia, la capacitación efectiva a las y los servidores públicos encargados de brindar esta atención, así como una coordinación entre todas las instancias estatales y municipales relacionadas con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Para el diseño de la estrategia, se deberá considerar primordialmente a las personas que brindan atención directa y de primer contacto, como los prestadores de servicios de salud, personal del DIF y de los institutos de las mujeres, así como a las y los agentes del Ministerio Público y de las policías ministeriales y de seguridad pública del estado, incluyendo las y los servidores públicos encargados de la impartición de justicia.

Resultará fundamental realizar programas de capacitación efectivos en la aplicación de la NOM-046, en materia de derechos humanos y no discriminación con perspectiva de género e interculturalidad, dirigido a las y los prestadores de servicios de salud.

Asimismo, es necesario crear y aplicar los programas necesarios de contención emocional para personal que proporciona atención directa a víctimas de violencia.

#### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración de manuales de procedimientos o protocolos de actuación; ii) el diseño de un programa de articulación y coordinación institucional; iii) la difusión de estos instrumentos entre el personal de las distintas instancias de atención; iv) el diseño de un programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización, en el que se incluya capacitación al personal sobre la aplicación y el manejo de estos instrumentos, y v) la creación de mecanismos para su evaluación y seguimiento.

Particularmente, respecto al sector salud: i) la elaboración de un programa de capacitación continua de la NOM-046 y violencia obstétrica para personal médico, de enfermería, de trabajo social y cualquier otro en contacto directo con las usuarias, así como de perspectiva de género y derechos humanos; ii) el listado de personal elegible<sup>107</sup>, documentación de las capacitaciones con cartas descriptivas<sup>108</sup>, lista de asistencia que indique la fecha, lugar, nombre de la capacitación recibida y registro del nombre, sexo, adscripción institucional y firma del personal asistente; iii) el documento que informe la cantidad total de personal certificado (desglosada por adscripción al servicio y sexo) y iv) la creación de mecanismos para su evaluación pre y post test inmediato para posteriormente realizar acciones de seguimiento.

#### **IV. Cuarta conclusión**

El grupo de trabajo observó que existe la falta de conocimiento, tanto en la sociedad como en las instancias competentes, de lo que es una orden de protección y de la normativa que lo regula, el registro discrepante de éstas y, en caso de existir, la falta de monitoreo de las mismas por parte de las autoridades facultadas para tal efecto.

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

Adoptar un *Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección* que incluya los estándares de valoración de riesgo, de actuación, atención especializada a grupos en situación vulnerable, de reacción policial y de evaluación, el cual deberá ser difundido entre todas las instancias que atienden violencia contra las mujeres para que conozcan los casos en que puede ser solicitada una orden de protección y ante qué autoridades se deben solicitar.

En este sentido, se debe de brindar capacitación continua a todo el personal relacionado con la implementación de las medidas con el fin de que: i) conozcan en qué casos proceden; ii) las competencias que tiene cada autoridad desde su emisión hasta su conclusión; iii) la importancia y necesidad de su implementación y seguimiento.

Se debe fomentar que la autoridad actúe *ex officio* cuando tenga conocimiento de una situación que amerite la emisión de una orden de protección, sin dejar la carga de la promoción a la víctima.

---

<sup>107</sup> Aquel que tenga contacto directo con las víctimas y mujeres víctimas de violencia.

<sup>108</sup> Las cartas descriptivas deben contener: los objetivos, las actividades, la metodología, el horario y fecha de la realización, los insumos y recursos materiales necesarios, los responsables de su desarrollo y los mecanismos de evaluación.

Fortalecer el registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas de forma periódica.

Diseñar y ejecutar una campaña de difusión en la sociedad objeto para que conozcan la existencia, objetivos y alcances de las órdenes de protección.

#### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el registro administrativo de órdenes de protección; ii) la adopción de un *Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección*; iii) la difusión de estos instrumentos entre el personal de las distintas instancias de atención y la población; iv) la capacitación al personal sobre su otorgamiento y aplicación, que deberá incluirse en el programa único referido en la tercera conclusión; v) fortalecimiento institucional de las instancias encargadas de garantizar la ejecución de las órdenes de protección, como las policías municipales; vi) el diagnóstico de la aplicación (incluyendo indicadores específicos sobre la valoración de riesgo y, en su caso, atención especializada a grupos en condición de vulnerabilidad) y efectividad que haya tenido, y vii) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas.

#### **V. Quinta conclusión**

De la información analizada, se constató que, a pesar de que existen diferentes instituciones encargadas de atender la violencia en contra de las mujeres, el estado de Quintana Roo no cuenta con un Centro de Justicia para Mujeres. Las solicitantes y diversas organizaciones de la sociedad civil refirieron que en 2013 el estado había iniciado el proyecto para abrir un Centro de Justicia para Mujeres en Benito Juárez, para el cual la Conavim otorgó recursos, pero que nunca se abrió, a pesar de estar designado un edificio.

Por otra parte, se tuvo conocimiento de la existencia de un albergue en la zona norte del estado y de un refugio en la zona sur. Como sugieren diversas organizaciones de la sociedad civil, el grupo de trabajo estima pertinente que se realicen las gestiones necesarias para la apertura de un refugio para víctimas de violencia extrema en la zona norte del estado.

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

Que el estado garantice la protección de las mujeres víctimas de violencia y sus familias, mediante la operación del Centro de Justicia para las Mujeres en Benito Juárez, donde se ofrezcan servicios integrales y una atención descentralizada.

Asimismo, se deberán realizar las gestiones necesarias para la apertura de los centros de justicia para mujeres necesarios y de un refugio para víctimas de violencia extrema en la zona norte del estado. En ambos casos, se sugiere propiciar la colaboración con organizaciones que trabajan en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia y sus familias.

#### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo establece los siguientes indicadores de cumplimiento: i) el reporte sobre el avance de apertura y funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres (con información probatoria que incluya el decreto de creación del Centro, el modelo de gestión y administración del Centro); ii) el reporte sobre el avance de apertura y funcionamiento del Centro y del refugio en la zona norte del

estado, y iii) el informe sobre las acciones de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la atención de mujeres víctimas de violencia.

## **VI. Sexta conclusión**

El grupo detectó que muchas de las políticas y acciones implementadas por el estado, si bien son positivas, presentan ciertas deficiencias por falta de asignación presupuestal para su efectiva ejecución.

En este sentido, el grupo de trabajo considera que el gobierno del estado debe destinar mayor presupuesto para atender la problemática de violencia contra las mujeres y la desigualdad de género que se identificó en la entidad; particularmente, en las zonas específicas que han sido referidas y en los municipios alejados de los centros turísticos.

Llama la atención la situación en el Municipio de Lázaro Cárdenas, que por contar con una población indígena considerable, su economía y contexto social hace que se ubique como el Municipio con mayor marginación de la zona norte del estado<sup>109</sup>.

El grupo de trabajo se encuentra consciente de que la fecha en que se emite este informe complica la reasignación presupuestal ya programada para el ejercicio fiscal 2016. Por ello, solicita que se realicen las acciones necesarias para asegurar que en el marco legal en materia hacendaria y financiera se diseñen presupuestos de egresos con perspectiva de género para los próximos ejercicios fiscales. Desde luego, esta medida no implica sólo el fortalecimiento del IQM o de las instancias encargadas de brindar atención a las mujeres, sino que esto deberá considerar también una transversalidad en todas las dependencias de la Administración Pública Estatal. Aunado a ello, este grupo de trabajo solicita que sea atendido el Punto de Acuerdo del Senado de la República, relativo a la creación de unidades administrativas para la igualdad al interior de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

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

Adoptar criterios a nivel normativo para que las asignaciones presupuestales sobre políticas y programas se realicen con perspectiva de género.

Asimismo, se deberán destinar recursos suficientes a los programas y acciones encaminadas a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, y las destinadas a la prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Quintana Roo. El ejercicio de dichos recursos por las instancias competentes deberá prestar especial consideración a la doble situación de vulnerabilidad en la que se encuentran algunas mujeres de la región (indígenas, migrantes, en situación de pobreza extrema, entre otras), por tanto no sólo se deberá considerar el índice poblacional para determinar la procedencia de la atención.

### **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) que la Secretaría de Finanzas y Planeación en conjunto con el IQM realice un estudio para que en el Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2017 y sucesivos se realice con perspectiva de género, y ii) que el ejecutivo del estado incluya en los lineamientos y políticas de gasto, que los ejecutores del gasto público consideren, en su esfera competencial, la ejecución de medidas afirmativas para la atención a mujeres en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>109</sup> Véase en el apartado de contexto.

## VII. Séptima conclusión

El estado de Quintana Roo no reportó la existencia de protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres, tampoco un protocolo de investigación del delito de feminicidio. Aunado a ello y a pesar de la existencia de tipos penales específicos como el feminicidio, existe desconocimiento de su aplicación, práctica e integración de sus elementos típicos por parte de las autoridades encargadas de procuración y administración de justicia, lo que impide su adecuada aplicación e invisibiliza estos delitos.

Particularmente, el grupo de trabajo detectó que en la zona norte existe un contexto de violencia familiar que afecta considerablemente a las mujeres de todos los municipios, no obstante, los servicios para la atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres son deficientes, además de encontrarse centralizados en la ciudad de Cancún<sup>110</sup>.

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

Que el estado adopte protocolos para investigar y juzgar con perspectiva de género los casos sobre violencia contra la mujer, como el delito de feminicidio y otros delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas (que incluya acciones específicas para delitos como acoso, hostigamiento sexual y abuso sexual infantil).

En aquellos casos de violencia familiar en los que se determine su consignación ante autoridad judicial, se exhorta a que en la sentencia sean incorporadas medidas para la reeducación de agresores.

### **Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo establece como indicadores de cumplimiento: i) adoptar y publicar en el periódico oficial el Protocolo especializado en la investigación del delito de feminicidio; ii) adoptar y publicar en el periódico oficial del estado el Protocolo especializado en la investigación de delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas; iv) difundir dichos protocolos en el sitio de internet de la Procuraduría General de Justicia del Estado y otros sitios electrónicos del gobierno estatal, v) capacitación, teórica-práctica al personal sobre la aplicación y el manejo de estos protocolos, integrada al programa único referido en la tercera conclusión; vi) la creación de mecanismos para su evaluación y seguimiento, y vii) la relación de sentencias respecto a los delitos contra las mujeres en los que se especifique la aplicación de medidas para la reeducación de agresores.

## VIII. Octava conclusión

El grupo de trabajo constató la falta de un Protocolo para la búsqueda y/o localización de mujeres y niñas desaparecidas y/o extraviadas. En estos casos las autoridades correspondientes tienen procedimientos generales que no toman en consideración el sexo de la persona desaparecida y/o

---

<sup>110</sup> Conforme a la información proporcionada por el estado de Quintana Roo se advierte que las denuncias por delitos de violencia familiar, recibidas en todos los ministerios públicos, en los últimos cinco años ocurrieron, en un 97.8%, en el municipio de Benito Juárez. En cuanto a los delitos sexuales se advierte que de las denuncias registradas, el 99.5% de los hechos denunciados sucedieron en el municipio de Benito Juárez.

Durante las visitas *in situ*, se reportó que las denuncias de delitos sexuales eran canalizadas para presentarse en Cancún, asimismo los peritajes se realizaban en Cancún por lo que los procesos se volvían lentos. En este sentido, el grupo constató que para trasladarse de la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas a Cancún se requería más de dos horas.

Así, el grupo de trabajo considera que la falta de denuncia en los municipios restantes puede deberse tanto a la falta de cultura de denuncia, así como la falta de acceso de las personas a recursos sencillos y próximos.

extraviada. Las organizaciones entrevistadas señalaron la importancia de contar con un protocolo específico, ya que es una medida necesaria para prevenir feminicidios y la trata de personas.

**En consecuencia, se propone:**

Adecuar u homologar el Protocolo Alba para la búsqueda y/o localización de mujeres y niñas desaparecidas y/o extraviadas, publicarlo en el Periódico Oficial del Estado y difundirlo. Asimismo, capacitar a las autoridades competentes en la aplicación del protocolo.

**Indicadores de cumplimiento:**

El grupo de trabajo establece como indicadores de cumplimiento: i) adoptar con las características específicas del estado y publicar en el periódico oficial del estado el Protocolo Alba para la búsqueda y/o localización de mujeres y niñas desaparecidas y/o extraviadas; ii) difusión del protocolo en las páginas de internet de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, el Sistema DIF estatal, los sistemas municipales, el IQM, las instancias municipales de la mujer, la Secretaría Estatal de Salud, y demás instancias involucradas en su ejecución; iii) capacitación al personal sobre la aplicación y el manejo de este protocolo, integrada al programa único referido en la tercera conclusión, y iv) la creación de mecanismos para la evaluación y seguimiento de la capacitación.

**IX. Novena conclusión**

El grupo de trabajo identificó que el estado no publica la información contenida en el Baesvim, aunado a la discrepancia de datos que ahí se registran y los publicados en el Banavim. En este último se observa un sub registro y la falta de información sobre el número de órdenes de protección.

**En consecuencia, se propone:**

Realizar las medidas que estime pertinentes a efecto de que todas las instancias y dependencias de la administración pública estatal, obligadas por ley, suministren información en tiempo y forma sobre la situación de violencia contra las mujeres en la entidad. Esta base de datos deberá ser actualizada constantemente para el diseño y fortalecimiento de políticas públicas en la materia. Asimismo, se sugiere la vinculación del Baesvim y la base de datos de órdenes de protección otorgadas.

**Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la evidencia de las gestiones realizadas para la publicación del Banco Estatal de Datos; ii) la actualización de la información por parte de las instancias responsables y iii) los reportes sobre la administración de la base de datos y alimentación del Banavim.

**X. Décima conclusión**

El grupo de trabajo reconoce el avance que la legislación del estado de Quintana Roo ha tenido en torno a la protección de los derechos de las mujeres; sin embargo, pudo identificar que persisten figuras jurídicas que producen discriminación y vulneran sus derechos humanos. En este sentido, se hace notar la necesidad de reformar la legislación analizada en el presente informe, con la finalidad de garantizar el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

**En consecuencia, se propone:**

Impulsar las propuestas de reformas contenidas en el capítulo 5 de este informe.

## **Indicador de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la presentación de las correspondientes iniciativas de decreto de reforma sugeridas, apegándose a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y ii) presentar los proyectos de iniciativas de los decretos de creación de los reglamentos que no se han generado.

### **XI. Decimoprimer conclusión**

El grupo de trabajo reconoce que el estado ha implementado campañas de promoción de los derechos humanos de las mujeres y de prevención de la violencia de género; sin embargo observa la necesidad de una mayor difusión con cobertura estatal, particularmente en las instancias de atención, procuración e impartición de justicia y su permanencia para garantizar la eficacia de la campaña.

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

Que el Estado implemente una estrategia de comunicación social en la que se diseñen e implementen campañas permanentes con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos e interculturalidad dirigidas a mujeres y hombres con el propósito de hacer visible el significado, los tipos y modalidades de la violencia de género, así como contenidos que fomenten la cultura para la paz.

No pasa desapercibido para el grupo de trabajo que el estado iniciará un proceso electoral durante el cual las actividades de difusión quedarán inhibidas debido a la veda electoral que podría permitir el periodo para el diseño de las campañas; una vez terminado el mismo, se recomienda implementar las acciones aludidas.

El grupo de trabajo recomienda el monitoreo permanente de los contenidos en medios de difusión que perpetúen los estereotipos de género a fin de modificar la cultura que contribuye a exacerbarlos.

## **Indicadores de cumplimiento**

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) el plan de diseño e implementación de la campaña con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos e interculturalidad y ii) evidencias del compromiso de inicio de su implementación para el año 2017.

\*\*\*

El presente informe fue elaborado y aprobado unánimemente por: David Ricardo Uribe González, representante de la Conavim; María Guadalupe Díaz Estrada, representante del Inmujeres; Ricardo Soto Ramírez, representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; María Hadad Castillo, representante del IQM; Carolina Herrera Rodríguez, representante del Instituto Universitario Puebla; Geru Aparicio Aviña, representante del Instituto Nacional de Ciencias Penales; y Alejandra Aguirre Crespo y Yunitzilim Rodríguez Pedraza, ambas representantes de la Universidad de Quintana Roo.