



Universidad Autónoma de Zacatecas  
“Francisco García Salinas”



Unidad Académica de Ciencia Política  
“Dr. Víctor Manuel Figueroa Sepúlveda”

Maestría en Ciencia Política

**ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS FEMINICIDIOS.  
Análisis del diseño e implementación de la Alerta de Violencia de Género para el  
Estado de Zacatecas**

Tesis

Que para obtener el grado de Maestra en Ciencia Política presenta

**Norma Angélica Becerra Cuevas**

Dirección de tesis: Dra. Irma Lorena Acosta Reveles

Codirección: Dra. Malely Linares Sánchez

Zacatecas, Zac., octubre de 2022



UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE MAESTRÍA

"Dr. Víctor Manuel Figueroa Sepúlveda"

Dra. Samanta Deciré Bernal Ayala  
Jefa del Departamento de Servicios Escolares  
Universidad Autónoma de Zacatecas  
PRESENTE

Por este medio me permito informarle que, en calidad de Directora de tesis, y con el apoyo de la Dra. Betsy Malely Linares Sánchez como Codirectora, la **C. Norma Angélica Becerra Cuevas**, egresada de la decimosegunda generación de la Maestría en Ciencia Política, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de investigación.

Las abajo firmantes consideramos que la tesis que presenta, denominada "**ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS FEMINICIDIOS. Análisis del diseño e implementación de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de Zacatecas**" reúne todos los requisitos de contenido, calidad y forma para ser defendida ante Jurado en el examen de grado correspondiente.

Se extiende la presente en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas a los diecisiete días del mes de octubre del dos mil veintidós.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes para cualquier aclaración.

Directora de tesis  
Dra. Irma Lorena Acosta Reveles  
Docente-Investigadora  
Unidad Académica de Ciencia Política  
Universidad Autónoma de Zacatecas

Atentamente



UNIDAD ACADÉMICA  
DE CIENCIA POLÍTICA

Codirectora de tesis  
Dra. Betsy Malely Linares Sánchez  
Docente investigadora  
Unidad Académica de Ciencia Política  
Universidad Autónoma de Zacatecas

## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Por el presente documento, yo Norma Angélica Becerra Cuevas, declaro que el trabajo de investigación, que lleva por título “ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS FEMINICIDIOS. Análisis del diseño e implementación de la Alerta de Violencia de Género para el Estado de Zacatecas”, y que presento para obtener el grado de Maestra en Ciencia Política, es de mi completa autoría.

Asimismo, declaro que la investigación no ha sido presentada ni publicada anteriormente, y que para su elaboración he respetado las normas de citas y referencias.

Zacatecas, Zac., octubre de 2022

Norma Angélica Becerra Cuevas

## AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el otorgamiento de la beca que me permitió realizar la maestría.

A mi asesora, la Dra. Irma Lorena Acosta Reveles, por el acompañamiento durante estos dos años y medio, por la paciencia, el trabajo y el tiempo que me dio y que permitió concluir esta investigación.

A la Dra. Malely, quien llegó a mitad del camino con sus ideas nuevas y sus aportaciones tan valiosas y necesarias.

A la Dra. Samanta, con quien tuve la fortuna de realizar la estancia académica, y quien, gracias a sus observaciones, dio un nuevo rumbo a esta investigación.

A la Dra. Cristina Recéndez y el Dr. Héctor de la Fuente, por sus revisiones y sugerencias siempre tan útiles y precisas.

A todo el colectivo de docentes, por compartir siempre su conocimiento de manera tan generosa.

A todos quienes integran la Unidad de Ciencia Política, porque su trabajo nos permitió iniciar y concluir esta etapa.

A mi madre, mi padre y hermanos, a mi familia, por siempre estar, por siempre dar más de lo que necesito. Por entender mi ausencia y siempre estar dispuestos a esperar.

A Valeria, por ser mi compañera incondicional en cualquier etapa y proyecto. Por el camino que hemos recorrido juntas. Por las noches de trabajo en las que nos acompañamos. Por todo.

## DEDICATORIA

Para Lua. Gracias por llegar en el momento perfecto para impulsarme, para ayudarme a dar los pasos que no me atrevía a dar. Y por seguir haciéndolo todos los días.

Para Mila. Por ser mi compañerita desde el inicio de este viaje.

Para Noah. Por hacerme despertar y reír con todo lo que haces.

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	11
DEL ESTADO Y LA VIOLENCIA.....	11
1. Las mujeres en el Estado .....	12
2. La violencia contra las mujeres .....	19
2.1. Múltiples expresiones de la violencia.....	21
3. Los feminicidios .....	23
CAPÍTULO II.....	28
LOS FEMINICIDIOS EN MÉXICO: HISTORIA Y LA FALTA DE ACCIONES DEL ESTADO ANTE ELLOS .....	28
1. De las muertas de Juárez a los feminicidios en todo el país.....	28
2. Estadísticas de los feminicidios.....	30
3. Intervención del Estado mexicano en los feminicidios .....	33
3.1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia .....	33
3.2 El feminicidio como delito .....	34
3.3. El mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres .....	36
3.4 Instituciones para atender la violencia contra las mujeres .....	38
3.5 Protocolos de actuación en materia de impartición de justicia.....	41
3.6 <i>El Estado mexicano y su responsabilidad en “Campo Algodonero”</i> .....	41
3.7 <i>Sentencias nacionales relevantes en casos de feminicidio</i> .....	42
Recapitulación .....	44
CAPÍTULO III .....	46
ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO PARA EL ESTADO DE ZACATECAS: UNA MEDIDA INSUFICIENTE FRENTE A LOS FEMINICIDIOS .....	46

Introducción.....	46
1. Violencia contra las mujeres y los feminicidios en Zacatecas .....	48
2. Los feminicidios y otros tipos de violencia contra las mujeres en Zacatecas: .....	53
3. Disparidad de estadísticas oficiales y datos de la sociedad civil.....	54
3.1. ENDIREH 2011.....	55
3.2. ENDIREH 2016.....	57
3.3. Incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública .....	58
3.4. Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra las Mujeres del Estado de Zacatecas (BANEVIM).....	61
3.5. Mapa de feminicidios: María Salguero .....	62
4. Principales acciones y omisiones en el contexto estatal.....	65
4.1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia .....	65
4.2. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas .....	66
4.3. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas .....	67
4.5. Decreto de adición del tipo penal de feminicidio .....	68
4.6. Creación de Centro de Justicia para las Mujeres.....	69
4.7. Decreto 588 .....	69
4.8. Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2017-2021 .....	70
5. La AVGM.....	71
5.1. AVGMZ: proceso de declaratoria .....	73
5.2. Problemas de diseño e inconsistencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género .....	79
5.3. Revisión de su cumplimiento .....	82



5.4. Consideraciones finales del capítulo .....	99
CONCLUSIONES.....	101
REFERENCIAS .....	110

## INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres es un problema estructural causado por diversos factores, que a su vez son producidos en el patriarcado, un sistema de opresión que estableciendo relaciones de poder –en conjunto con el sistema sexo-género– ha logrado estructurar a la sociedad y sus relaciones bajo principios de subordinación de las mujeres a los hombres; en ese sentido hombres y mujeres se ubican en posiciones desiguales, lo que da pie a que se gesten y reproduzcan una serie de violencias en contra de las mujeres.

La violencia contra las mujeres es un fenómeno que se agrava cuando se presentan otro tipo de problemáticas sociales, mismas que son causadas y sostenidas por diversos sistemas de opresión. Por ejemplo, en países como México, la racialización y el colonialismo en conjunto con el patriarcado y el sistema económico capitalista han creado las condiciones para que la violencia contra las mujeres arrastrada desde hace siglos, no pueda ser erradicada aún, y por el contrario, vaya encontrando formas nuevas de manifestarse, pues se adecua a las dinámicas sociales actuales. Todo lo anterior en contextos sociales de normalización e invisibilización que sostienen en las relaciones una jerarquía de poder caracterizada por el androcentrismo.

La violencia que se ejerce contra las mujeres por cuestiones de género se comete de formas diversas. Algunos tipos de violencia son más fáciles de reconocer que otros, por lo que identificar cada tipo, desde hace años, se volvió una cuestión primordial para el objetivo de eliminar la violencia contra las mujeres. Esto ha permitido reconocerlas cuando las tenemos de frente, y a partir de ahí, delimitando sus características y sus contextos, ir formulando las vías que pueden tomarse para combatirlas.

De ahí que, desde los movimientos feministas y la propia academia se comenzara el arduo trabajo de delimitar y distinguir los tipos de violencias, enmarcando por ejemplo la

sexual, física, psicológica, económica, patrimonial, reproductiva, simbólica y feminicida. Ahora bien, es necesario puntualizar que si bien las mujeres están expuestas a ser víctimas de cualquier tipo de violencia por su condición de mujer –y aunque no es posible calificar a unas violencias como más graves respecto de otras–, lo cierto es que la más cruel de todas y en la que por lo regular se vuelcan todas las demás, es aquella que termina con la vida de las mujeres.

Los feminicidios, entendidos como los asesinatos de mujeres cometidos en el ejercicio de poder patriarcal, son una forma de violencia respaldada por esos sistemas de dominación que les permitieron a los victimarios llegar hasta ese momento. En los feminicidios encontramos elementos que permiten diferenciarlos de cualquier otro asesinato; estos elementos surgen justamente por la jerarquía establecida con base en las diferencias impuestas por el género; éstos se cometen en contextos invadidos por otro tipo de violencia contra las mujeres.

Los feminicidios, tal como los definen las autoras del propio concepto -Jane Caputi y Diana Russell- no son producto de alguna desviación inexplicable, sino que son la forma extrema del terrorismo sexual. Los feminicidios están motivados por el odio, desprecio, placer o por un sentido de pertenencia sobre las mujeres, y éstos incluyen los asesinatos por mutilación, por violación, la agresión que escala hasta el asesinato; y, se encuentran en el extremo de terror misógino que incluye una amplia variedad de abuso verbal y psicológico (1992).

En este sentido, los feminicidios son la manifestación extrema del poder patriarcal – y de otros sistemas de opresión ya mencionados– en los que además existe un elemento adicional: la participación del Estado como responsable directo.

En primer lugar, porque frente a contextos de ejercicio sistemático de violencias contra las mujeres, el Estado pone resistencia al tiempo de actuar, elaborar leyes o políticas públicas encaminadas a atender esta problemática del Estado; de tal manera que los avances que se tienen al respecto, desde nombrar a los feminicidios como tal, hasta crear leyes específicas para su atención, o mecanismos que tengan como objetivo único y específico a los feminicidios no han surgido por voluntad propia de las autoridades, sino a causa de las exigencias, movilizaciones y reivindicaciones de los movimientos feministas, los de madres

de víctimas de feminicidio y desaparición de mujeres y niñas, así como de organizaciones sociales.

Y, en segundo lugar, porque la negligencia del Estado se conjunta con su complicidad, generando un nuevo tipo de violencia, la institucional. Este tipo de violencia, a la que en casos de feminicidio se enfrentan las víctimas directas e indirectas, ha sido objeto de diversas investigaciones cuyas conclusiones suelen coincidir, estableciendo que el aparato estatal –a través de instituciones de los tres niveles y diversas materias- es incapaz de atender los casos específicos y por lo tanto promover acciones que deriven en una posible prevención. Aunado a esto, en entornos de violencia e inseguridad generalizada, provocados por disputas por el poder entre grupos criminales y en las que, por supuesto, también participa el Estado, las mujeres pasan a ser víctimas principales, y la violencia que se ejerce en contra su contra - es en sí misma una lucha por el poder- es incluso necesaria, pues como lo señala Estévez:

“a las mujeres hay que disputarles el control de sus cuerpos mediante violencia física y sexual extrema, porque sólo así pueden ser desposeídas de ellos para mercantillarlos en el mercado sexual. Es un insumo vivo que hay que desposeer mediante tortura y muerte”. (2017, p. 82)

De tal forma que en los feminicidios se configuran las violencias ejercidas en contra de las mujeres, sostenidas por la negligencia y la complicidad del Estado, y es por ello que Marcela Lagarde sostiene que los feminicidios son crímenes de Estado, y existen:

“cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea las condiciones de seguridad para sus vidas (...) sucede cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin”. (2005, p. 156)

Entonces, el Estado, visto más allá de la concepción formal que lo define como un conjunto de instituciones creadas para regular las conductas sociales, y entendido como un ente que monopoliza el poder y su ejercicio en nombre de la salvaguarda de las seguridades de sus ciudadanos, es en el caso de los feminicidios un actor en los escenarios sociales en donde ocurren los feminicidios. No simplemente porque haya fallado en su deber de prevenirlos y

erradicarlos, sino porque el propio Estado es un generador de la violencia contra las mujeres y de los feminicidios.

En ese sentido, Olamendi refiere que en los feminicidios se encuentra la idea de que las mujeres son inferiores o de un valor menor que los hombres, y no se les ve como personas, sino como objetos que pueden ser usados y desechados, pero, además, en este tipo de asesinatos “se conjuntan una serie de elementos que los invisibilizan y disimulan, tales como: el silencio, la omisión, la negligencia y la complicidad”. (Olamendi, 2016, p. 41)

Ahora bien, aunque el concepto es relativamente nuevo, el fenómeno de los feminicidios no es reciente en nuestro país, en Latinoamérica, ni en cualquier otra parte del mundo; sin embargo, lo que observamos es que en la historia reciente ha habido un aumento de ellos, así como una evolución en las formas en que se cometen y las problemáticas a las que están ligados. Aquí toman suma importancia las nuevas configuraciones económicas, políticas y sociales de nuestro país y de la localidad que nos interesa, a las que nos referiremos con mayor atención más adelante.

El antecedente más próximo y quizá relevante en la historia de nuestro país en cuanto a los feminicidios, se da en los años noventa, en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, cuando el acelerado aumento de víctimas, la extrema violencia con que se cometían los asesinatos, y la pasividad del Estado para hacerles frente, volcó la mirada de la sociedad, la academia y organizaciones nacionales e internacionales de defensa de derechos humanos, a esta ciudad. Por un lado, se intentaba dar respuesta a las causas y factores de los feminicidios, indagar en los contextos en que estos se cometían y llegar a una explicación del aumento tan acelerado de eventos; y por otro lado, se observaba y criticaba la nula atención -y complicidad- de las autoridades, frente a la que se exigía un cambio en la forma en la que hasta ese momento se habían manejado los casos concretos y la problemática en general.

Desde entonces, el incremento de feminicidios fue haciéndose más visible en todo el país; en esos años el Estado de México junto con Ciudad Juárez, se señalaban como las regiones más violentas en cifras de feminicidios; sin embargo, hoy en día es imposible nombrar una entidad en la que este fenómeno no esté presente. A partir de los datos oficiales, ofrecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de los reportes de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo, podemos observar un aumento año tras año, pues las cifras se han elevado de la siguiente manera: en 2015 se contabilizaron 412 feminicidios a

nivel nacional, en 2016, 607; en 2017, 742; en 2018, 897; en 2019, 947; en 2020, 948; en 2021, 977; y hasta agosto del 2022, 600 feminicidios (SNSP, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Estos datos ofrecen una perspectiva de la gravedad del problema, sin embargo, organizaciones civiles, colectivos feministas y colectivos de madres y familiares de víctimas, refieren que las cifras son mayores, toda vez que nos enfrentamos a distintos obstáculos para su correcto registro. Uno de estos obstáculos, causado por la negligencia e impunidad de las autoridades encargadas de investigar los delitos, es que no todos los feminicidios son procesados como tales, pues suelen encuadrarse como homicidios y suicidios. Así, las cifras no oficiales, refieren al menos 10 víctimas de feminicidio al día en México, sin embargo, esta es una cifra que parece no alarmar al Estado mexicano, pues seguimos observando un nulo interés por llevar a cabo acciones para hacer frente a los feminicidios y a sus causas estructurales, y por el contrario, parece ser un asunto de categoría menos importante que otros, que permanece invisibilizado y pasa desapercibido tanto en el discurso como en el actuar de las autoridades.

En este sentido, debemos señalar cuáles son los contextos en los que se configura el fenómeno de la violencia contra las mujeres en nuestro país, pues en México el Estado de Derecho enfrenta grandes retos para su consolidación, es un país rebasado por la inseguridad, y los índices al respecto demuestran lo anterior. Frente a la emergencia de violencia que se vive desde hace décadas, las estrategias de los gobiernos han tenido como consecuencia la generación de nuevas violencias que aumentan constantemente.

Por lo tanto, es necesario referir que del Estado se puede criticar su incapacidad y falta de compromiso para hacer frente a la violencia contra las mujeres del país, así como el hecho de que hoy día el propio Estado se configura de manera tal que es el mismo el que se ha articulado con las fuerzas económicas y criminales, en una suerte de alianza, y que por lo tanto encamina sus propias problemáticas.

Tal como lo señala Flores Pérez, cuando establece que la impunidad se da como resultado de la “corrupción institucional en la que empresarios y agentes del Estado establecen alianzas para beneficio propio” (2013 en Estévez, A. 2017, p. 86), y así la corrupción se institucionaliza.

La impunidad, entonces, pasa a ser un factor de suma importancia a la hora de observar el actuar del Estado, pues no estamos frente a un Estado imparcial, sino que, tal como lo señala Monárrez, estamos frente a un Estado masculinizado, pues sus instituciones han sido cooptadas por los hombres, de ahí que se puede definir como un

“Estado débil, fallido o asesino, que mediante su participación cómplice y evasiva dice poco y hace nada para detener la masacre; sus instituciones, que atrofian la impartición de justicia y responsabilizan a las propias víctimas y sus familias”. (Cruz Sierra, 2009, pág. 202)

Lo anterior permite entender al menos una de las razones del alarmante aumento de feminicidios a nivel nacional, pues como ya se ha hecho mención, estos son el evento final en un *continuum* de violencia contra las mujeres. Ariadna Estévez da cuenta de lo anterior, cuando observa que las entidades en las que mayor número de feminicidios se cometen, son aquellas en las que los niveles de impunidad, sobre todo en casos de violencia sexual e intrafamiliar, son altos. En una investigación realizada en 2017, la autora destaca los casos de Nuevo León, Chihuahua, Puebla y San Luis Potosí, entre otros; Zacatecas aún no figuraba en la lista, sin embargo, en los últimos años el panorama de la entidad ha cobrado relevancia por sus crecientes índices de violencia.

En términos de violencia contra las mujeres, de acuerdo con los datos presentados por la ENDIREH del año 2016, en Zacatecas el 59% de las mujeres habían sufrido algún tipo de violencia, siendo el hogar el lugar más común en el que se registraba, cometida principalmente por las parejas y ex parejas de las víctimas (2016). Respecto de los feminicidios, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se observa un incremento en la comisión de estos delitos, así, el reporte de incidencia del año 2015 (el más antiguo que ofrece el Secretariado) indica que en ese año no se cometió ninguno; pero para los dos siguientes años (2016 y 2017) reporta 11 feminicidios; en el 2018 la cifra aumenta considerablemente, pues fueron contabilizados 20; para el 2019 se reporta una disminución, pues nuevamente fueron contabilizados 11; luego, en 2020 se indican 10; en 2021, 11; y hasta agosto del 2022, se han contabilizado 11.

Estos feminicidios, se dan en un contexto de violencia generalizada, pues Zacatecas atraviesa una de las crisis más graves en materia de seguridad. En un panorama de violencia causada por la interminable guerra contra el narcotráfico, el año 2021 se registró como uno

de los más violentos en la historia del estado, y ciudades como Fresnillo, Zacatecas y Guadalupe encabezan las estadísticas a nivel nacional en el rubro de inseguridad. Aunque el delito más común es el de la extorsión, también los secuestros y los homicidios presentan índices alarmantes.

A esto, se suman problemáticas de otra índole, tales como el desempleo, el empleo informal y la precariedad en los trabajos, que aunque están presentes desde hace décadas, a raíz de las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia de covid-19 se observa un incremento. Es necesario mencionar, que estos déficits laborales afectan en mayor medida a las mujeres, y que la feminización de la pobreza es otra cuestión a la que poca atención ha prestado el Estado, la respuesta resulta casi nula, pues las políticas para hacer frente al desempleo no toman en cuenta las situaciones especiales por las que atraviesan las mujeres. A este aspecto se le debe prestar mucha atención, toda vez que si el Estado no toma en cuenta las situaciones específicas de las mujeres cuando se elaboran y ponen en práctica políticas públicas para resolver determinadas problemáticas, se tiene como resultado nuevas fuentes de violencia contra las mujeres. Ejemplo de lo anterior, son las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia por covid-19, en específico la del confinamiento en los hogares, misma que elevó los índices de violencia familiar contra las mujeres, pues ellas se vieron obligadas a convivir todo el tiempo con sus agresores; además, al no tener contacto con otras personas, las redes de apoyo con las que hubiesen podido contar ya no eran una posibilidad. Así pues, las condiciones creadas por la pandemia trajeron consigo un aumento de violencia contra la mujer, que no ha disminuido ni se ha atendido por el Estado.

Por todo lo anterior, es necesario realizar un análisis de aquellas acciones cuyo objetivo específico es atender el fenómeno de los feminicidios, pues ya hemos dejado claro que además de ser pocas, estas son el resultado de la exigencia social, y por lo tanto su cumplimiento debe seguirse de cerca, pues muy probablemente se enfrente una vez más a la resistencia por parte del Estado. Evidencia de este actuar obligado del Estado, es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el año 2007, y que fue el primer ordenamiento jurídico que enlista y define los tipos de violencia que sufren las mujeres, y las modalidades en las que estas se cometen. Además, esta ley crea la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), un mecanismo cuyo objeto es



“garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por la existencia de un agravio comparado a través de acciones gubernamentales y de Coordinación con las Entidades Estatales para enfrentar y erradicar la violencia feminicida”. (LGAMVLV, 2007, artículo 23, p. 7)

La Alerta está diseñada para atender la violencia feminicida, definida 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”. (LGAMVLV, 2007, artículo 21, p.6)

A partir de estas prescripciones y demás artículos de la misma ley, entendemos que el objetivo de la alerta es atender, prevenir, sancionar y erradicar la violencia feminicida (aunque para que esta sea declarada se establecen una serie de requisitos que de no cumplirse eximen al Estado de ponerla en marcha). El análisis y valoración del cumplimiento de este mecanismo es el asunto medular de esta investigación.

En Zacatecas, el recorrido para la activación de la alerta comenzó en el año 2016, pues se comenzaba a registrar un incremento de casos de violencia contra las mujeres, específicamente de violencia familiar y feminicidios; en el caso de estos últimos el aumento era del 367%, tan solo entre los años 2013 y 2016. Como antecedente a la solicitud formal para la declaratoria ubicamos una propuesta y discusión llevada a cabo el día 8 de noviembre del mismo año, por parte de un grupo de diputadas, quienes manifestaban la exigencia de iniciar con el proceso de declaratoria, recogiendo las demandas de activistas en defensa de los derechos de las mujeres.

Sin embargo, fue hasta el 20 de enero del 2017 que la Coordinación Feminista Olimpia de Gouges, A. C. y el Centro las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro A. C., presentaron la solicitud, para los municipios de Calera, Jerez, Jalpa, Juan Aldama, Fresnillo, Guadalupe, Ojo Caliente, Panuco, Pinos, Sombrerete y Zacatecas, misma que es rechazada en un primer momento por no cumplir con todos los requisitos previstos por el reglamento de la LAMVLVEZ; por lo que se previno a las solicitantes, quienes

corrigieron la omisión. Finalmente, luego de un largo proceso de trabajo, la solicitud se aprueba el 8 de agosto del año 2018, emitiéndose la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (DAVGMZ), en la que se ordena la creación de un programa de trabajo que dé cumplimiento a los 8 puntos resolutiveos y a las 17 medidas de prevención, 4 de seguridad y 11 de justicia y reparación ahí dictadas, obligación impuesta a los tres poderes de la entidad.

Posteriormente, en el año 2019 se presenta una nueva solicitud, para una segunda declaratoria. Esta fue negada, por lo que se interpuso un amparo resuelto en favor de las solicitantes; se volvió a estudiar la solicitud, y el 1 de diciembre del 2020 se declara una acumulación de las alertas. Zacatecas entonces cuenta con dos alertas de violencia de género contra las mujeres. Sin embargo, a pesar de que en la entidad se cuenta con las declaratorias, los índices de violencia contra las mujeres, y en específico, de feminicidios, no han disminuido, por el contrario, se observa un alarmante aumento.

Por todo lo ya establecido, y dado que hasta la fecha no se ha elaborado ningún trabajo que estudie a este mecanismo, es que consideremos necesario realizar un estudio que permita evaluar a la DAVGMZ, y, situando este análisis en su debido contexto, determinar en qué medida se ha cumplido con la alerta en Zacatecas. Para realizar esta investigación tomaremos como punto de partida las medidas señaladas en la DAVGMZ, que iremos comparando con las contempladas en el programa del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, para determinar en un primer momento hasta qué punto esas acciones cumplen o no con las medidas de la declaratoria; y después, abordar las acciones concretas, para establecer sus alcances y límites, e incluso identificar mejora a partir de sus deficiencias.

Como objetivo general se pretende caracterizar y valorizar el actuar del Estado como respuesta a los feminicidios, a partir de la evaluación de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para Zacatecas, mismo que pretendemos alcanzar a través de los siguientes objetivos específicos:

Primero, realizar una revisión de la literatura que nos permita detectar los resultados de los estudios que han puesto como punto de partida el trabajo del Estado frente a los feminicidios, para ahondar en los aspectos que hasta la fecha no han sido analizados, y sumar así elementos a nuestro trabajo de investigación.

Segundo. Esclarecer y definir los conceptos fundamentales en los que se sustenta esta investigación, para caracterizar al Estado, así como enmarcar lo que se entiende por feminicidio, sus características, causas, consecuencias. Para posteriormente, sobre estos conceptos analizar si la declaratoria y las medidas que establece, así como las acciones creadas para su cumplimiento, consideran los contextos específicos bajo los cuales se comenten y por tanto establece rutas distintas de acción, encaminadas a los casos concretos, es decir, si establece rutas de acción específicas para los distintos tipos de feminicidio, o si, por el contrario, pretende atenderlos todos por igual.

Tercero. Realizar un estudio cronológico de las acciones y omisiones del Estado frente a los feminicidios a nivel nacional y estatal, así como un recorrido de los distintos fenómenos que tienen una relación directa con dicha violencia, y que vistos en perspectiva del contexto zacatecano nos permitan entender la evolución de los feminicidios en la entidad. En este apartado nos enfocaremos en cuestionar si la alerta de género contempla las medidas necesarias para la prevención, atención, sanción y erradicación de los feminicidios, o si por el contrario, las medidas señaladas en ella no van más allá de la punitividad que monopoliza el Estado.

Cuarto. Finalmente, buscamos determinar si se han cumplido las acciones establecidas en el plan de trabajo del SEPASEV cuyo objetivo es a su vez dar cumplimiento a las medidas dictadas por la DAVGMZ, y por tanto estaremos en posibilidad de poner en evidencia la relación que existe entre las acciones y omisiones del de los tres poderes estatales y la persistencia y aumento de los feminicidios en Zacatecas. El cumplimiento de lo anterior nos permitirá señalar en qué medida el Estado en Zacatecas atiende los feminicidios, y además, abonar en las acciones que podría llevar a cabo y hasta ahora no ha hecho.

## CAPÍTULO I

### DEL ESTADO Y LA VIOLENCIA

La violencia contra las mujeres, visto como un problema estructural y profundamente arraigado en las costumbres más antiguas de nuestra sociedad ha sido ampliamente estudiado; de tal suerte que, actualmente conocemos las causas que originan la violencia, los tipos de violencias que existen, las consecuencias que estas provocan, y los sujetos partícipes en los procesos sociales en que se gesta y reproduce la violencia.

Además, debido al aumento de los feminicidios -y su visibilización- durante las últimas décadas, la atención e investigación de este fenómeno como un problema de naturaleza estructural, pero cambiante, ha permitido conceptualizar al feminicidio desde la óptica de diversas disciplinas, entre las que destacan la Sociológica y la Ciencia Jurídica.

Los análisis coinciden en que los feminicidios son los asesinatos de mujeres cuyas causas últimas radican en su condición de género. El desarrollo de esta afirmación es uno de los objetivos que tiene este capítulo. A la par, se explorará y puntualizará el lugar que toma el Estado en el fenómeno de los feminicidios, toda vez que nos interesa exponer el vínculo existente entre (1) la persistencia y/o aumento de los feminicidios; (2) las políticas públicas elaboradas para atender la violencia contra las mujeres y los feminicidios; y (3) la entidad estatal, que elabora las políticas antes mencionadas, como un actor partícipe y clave en la generación y perpetuación de la violencia contra las mujeres. Un Estado que –proponemos– impulsa políticas públicas desde una visión punitivista y que no termina por reconocer su papel como actor clave en la reproducción de esa violencia.

Por lo tanto, en este capítulo desarrollaremos en primer lugar la visión que tenemos del Estado. Posteriormente, ahondaremos en la relación entre éste y la violencia contra las mujeres y, por último, recuperaremos las conceptualizaciones del feminicidio.

Las teorías clásicas de la formación del Estado explican la existencia y surgimiento de éste a partir de un pacto entre hombres que abandonan su estado natural, y convienen en establecerse ahora en una sociedad organizada y regida por un ente al que le ceden el poder de salvaguardar sus derechos y hacerlos cumplir sus obligaciones. Esa es la premisa principal que sostienen.

A partir de esta idea los autores de tal corriente suman elementos distintos y ahondan en la explicación del Estado ofreciendo explicaciones diversas, sin embargo, teorías distintas consolidan el hecho de que aunque el Estado sí se concibe para organizar política y socialmente a las personas, esto se hace con el fin intrínseco de regular las relaciones económicas y construir los marcos que regulan la propiedad.

En este sentido, el papel de las mujeres toma un lugar especial en la relación Estado-hombre. Es decir, al ser la regulación de propiedad de los hombres la meta que persiguen las organizaciones políticas, las personas que a lo largo de la historia, en contextos distintos, han sido tratados como propiedad de otros quedan sujetos a un trato distinto. No se regulan sus derechos, se les regula a ellas. Ahí es que se han ubicado a las mujeres. Al ser las madres, las esposas, las hijas, las esclavas, siempre de un hombre, han sido no una persona con *derechos* propios, sino una figura accesoria de sus poseedores (esposos, padres, hijos.)

Lo anterior no significa que las mujeres quedaron fuera de la conformación del Estado, sino todo lo contrario. El estado se construye sobre las mujeres: sus vidas, sus cuerpos, sus servicios. Se les excluye del consentimiento, de la toma de decisiones, de las instituciones, pero no de los trabajos que constituyen las organizaciones.

Esos procesos, por supuesto, no han sido pacíficos, la violencia ha sido el medio para llevarlos a cabo, y por ende, la violencia que los hombres y el Estado sistemáticamente ejercen hoy día -y desde hace siglos- contra las mujeres sustenta la creación y permanencia de instituciones, relaciones sociales, y procesos económicos.

## **1. Las mujeres en el Estado**

La sociedad estructura sus relaciones a partir de las instituciones a las que pertenece, mismas que establecen las dinámicas y procesos a través de los que los individuos se interrelacionan. El Estado, visto desde de las teorías clásicas que explican su formación, es considerado la organización política surgida a partir de un pacto entre los hombres que

abandonan su estado natural, y convienen en establecerse ahora en una sociedad organizada y regida por un ente al que le otorgan el poder de salvaguardar sus derechos y hacerlos cumplir sus obligaciones.

En el imaginario colectivo, la importancia del Estado es tal que se le considera el ente que ha de resolver las problemáticas que hoy día afectan a las personas –considerándolo la única opción viable-, puesto que su función es la de protegerlas, es su responsabilidad terminar con los fenómenos sociales que producen la pobreza, la violencia, las desigualdades, entre otros. Sin embargo, plantear al Estado de esta forma no solamente resulta problemático en términos de la propia capacidad estatal (qué tanto puede abarcar el Estado y sus instituciones), sino que termina por hacerlo pasar como una figura neutral que en mayor o menor medida resuelve – o lo intenta- las problemáticas sociales, cuando en realidad, no es así.

El Estado no ha sido nunca neutral, pues este fue construido sobre la base de diferenciaciones en términos de género, clase y raza. Por lo tanto, existe una relación bidimensional entre estos sistemas de opresión y el Estado, de tal manera que esos sistemas también le han servido como herramientas para segmentar y debilitar las relaciones personales, cuyo fin es obtener un dominio sobre aquellos que buscan revelarse y encontrar caminos distintos de organización. Al mismo tiempo, es el propio Estado el elemento que conjunta a los sistemas de opresión y los hace funcionar, en conjunto de las instituciones coexistentes.

Los aportes de la teoría política feminista sostienen las líneas explicativas que nos permiten entender y sostener la idea de que el Estado no es incapaz de resolver el problema de la violencia contra las mujeres, sino que solo se ocupa de mantenerlo vigilado, de regularlo en la medida que pueda tener un control sobre el mismo. Para aterrizar en la relación entre violencia contra las mujeres y el Estado, es necesario primero ahondar en la relación mujeres y Estado, en específico, como es que este se construye sobre las mujeres.

Es necesario retomar a esos postulados clásicos de manera crítica y señalar la constante exclusión de las mujeres, y los cuestionamientos que se hacen a la premisa principal a la que nos referimos páginas atrás.

Sostener que deliberada, intencional y consentidamente los hombres renunciaron a la total libertad que gozaban resulta imposible al analizar los contextos de subordinación y

dominación presentes en los procesos histórico-sociales. Ahora bien, el punto central que aquí nos interesa rescatar es el que establece el origen de ese pacto o contrato social, cómo es que se llega a él y cómo es que se mantiene a lo largo de la historia.

El contrato sexual de Pateman presenta la antítesis del contrato social de Hobbes, Rousseau y Locke; sostiene que el antecedente del contrato social es justamente el contrato sexual, que antes de existir la libertad civil existió el derecho patriarcal, por lo tanto en el contrato sexual se explica la génesis del derecho político como ese derecho patriarcal o sexual que tienen los hombres sobre las mujeres. Ese nuevo orden formado a partir del pacto, enmarca pues una forma social de organización patriarcal:

“La dominación de los varones sobre las mujeres y el derecho de los varones a disfrutar de un igual acceso sexual a las mujeres es uno de los puntos en la firma del pacto original. El contrato social es una historia de libertad, el contrato sexual es una historia de sujeción. El contrato original constituye, a la vez, la libertad y la dominación. La libertad de los varones y la sujeción de las mujeres se crea a través del contrato original”. (Pateman, 2019, págs. 10-11)

Esto es así, porque la libertad civil está restringida para los hombres, y el hecho de que las sociedades actuales se hayan construido a partir de la historia del contrato originario, ha tenido como resultado que las mismas sean patriarcales, y en ese sentido, el contrato es el medio que ha permitido que los hombres transformen su derecho natural sobre las mujeres (2019).

Otro elemento sumamente importante es que el Estado funciona a partir de una estricta –aunque cada vez menos- separación de lo público y lo privado. A cada una de estas esferas se le otorgaron funciones y espacios específicos y distintos, que no debían cruzarse, y que al momento de explicar la violencia contra las mujeres resulta indispensable.

La dicotomía del Estado y la estructura social en lo público y lo privado permitió durante siglos relegar a las mujeres a los ámbitos en los que aparentemente lo menos importante sucedía, es decir, mientras que los hombres se encargaban de la organización política y los procesos económicos, las mujeres se ocupaban de tareas menores, siempre llevadas a cabo en la otra institución con la que se les ha oprimido: la familia.

Las relaciones entre hombres y mujeres también tienen origen en un contrato, el del matrimonio; y en este se fundamenta la división sexual del trabajo. Observamos pues como se van hilando los procesos sociales y políticos con los económicos, que como sabemos no avanzan de manera separada, sino que son inherentes unos a otros, y por lo tanto, en ellos también se explica la violencia contra las mujeres.

La misma Pateman abordó las principales críticas feministas que se han hecho en cuanto a esa división tanto en la teoría como en la práctica liberal. Retoma a las feministas que afirman que el liberalismo se estructura con base en relaciones patriarcales y de clase, y que la dicotomía entre lo privado y lo público mantiene a las mujeres en una posición de sujeción y de desigualdad frente a los hombres, pero con una apariencia de un orden universal, igualitario e individualista (Pateman C., 1996). Las mujeres son relegadas a la esfera privada, lo doméstico, dada la creencia de que la naturaleza de las mujeres es que sean sometidas a los hombres; mientras que para ellos, lo propio es que gobiernen las dos esferas.

Así, mientras que la participación en la esfera pública se rige por criterios liberales que solamente son aplicables a los hombres, como el éxito, intereses, derechos, igualdad y propiedad universales, la esfera privada, que se materializa en la familia, se rige por los vínculos naturales de consanguinidad y estatus sexual de sometimiento de la esposa al marido (1996). Ahora bien, aunque las feministas sí sostenían que lo doméstico pertenece al ámbito privado, niegan que esta división entre lo público y lo privado sea resultado de las diferencias de los sexos; por lo que es necesario reconocer que en la vida social liberal tanto la esfera doméstica/privada, como la social liberal/pública están completamente relacionadas. Lo que lleva a cuestionar

“¿Por qué se <<olvida>> con tanta facilidad el carácter patriarcal de la separación entre una esfera pública despolitizada y la vida privada?; ¿por qué la separación entre ambos mundos se sitúa dentro de la sociedad civil, de manera que la vida pública se conceptualiza implícitamente, como la esfera de los hombres?”. (Pateman, 1996, pág. 8)

Existe un rechazo a la separación y la distinción de lo público y lo privado; esto porque

“las circunstancias personales están estructuradas por factores públicos, por leyes sobre violación y el aborto, por el estatus de << esposas, por políticas relativas al cuidado de las



criaturas y por la asignación de subsidios propios del Estado del bienestar y por la división sexual del trabajo en el hogar y fuera de él. Por tanto, los problemas <<personales >> sólo se pueden resolver a través de medios y acciones políticas”. (Pateman, 1996, pág. 16)

Este es el punto más destacable de la discusión, la afirmación de que lo que sucede dentro de lo que se ha denominado privado está definido por lo público: los problemas a los que se enfrentan las mujeres en lo privado, en lo doméstico, en lo familiar, está intrínsecamente ligado a lo que sucede, o no, en la esfera de lo público. Sin embargo, al excluir a la familia de la esfera pública, los problemas relativos a ella, pareciera que no deben formar parte del actuar del Estado, como señala, Jan Pahl, la violencia doméstica ejercida contra las mujeres ha sido un problema poco atendido por las políticas públicas, pues la forma en que los hombres definen la privacidad da pie a no poder definir correctamente el dominio de lo público y de lo privado, y la relación entre las políticas públicas y la privacidad individual (Jan Pahl, 1985 en Parsons, 2007).

Así, las mujeres forman parte de un ámbito que pertenece y no a la sociedad civil; lo privado pertenece al Estado, pero al mismo tiempo está separado de él. Las dicotomías privado-público, natural-civil y varones-mujeres, están presentes en el pacto. Esto es un eje central al estudiar el papel que ha tomado el Estado mexicano actual respecto de la violencia contra las mujeres, puesto que esta problemática se había tratado siempre como un tema de índole privado, perteneciente a lo familiar, y por ende el Estado poca injerencia tenía al respecto.

Sin embargo, no debemos observar lo anterior como errores en los que el Estado ha incurrido, recordemos que partimos de establecer que erradicar la violencia contra las mujeres no es del interés del Estado. Pues incluso este se sirve del ejercicio de la violencia contra de las mujeres para alcanzar fines específicos, y así lo ha hecho a lo largo de la historia. Podemos hablar incluso de la institucionalización de la violencia contra las mujeres por parte del Estado.

Lo anterior se explica de la siguiente manera. Establecimos ya que el Estado no es neutral, sigue y crea relaciones de dominación y subordinación, a través de los mecanismos que tiene al alcance, por ejemplo las leyes. En el derecho encontramos plasmados los derechos que el Estado otorgan a los hombres sobre las mujeres, de manera positiva o cuando deja de sancionar las violencias que aquellos pueden cometer en contra de ellas.

La restricción que las mujeres tienen sobre sí mismas, de actuar de acuerdo a su libertad y decisiones propias, son la forma de violencia principal que el Estado lleva a cabo en su contra. El matrimonio –visto como institución jurídica- arraiga la tradición de ceder la propiedad de la mujer, del padre al esposo, con la anuencia de los entes estatales. Así, el Estado actual enmarca su actuar en los postulados que anteponen el poder de los hombres a las vidas de las mujeres. Si observamos las pugnas actuales de los movimientos feministas, observaremos que seguimos arrastrando las subordinaciones de hace siglos, tan sólo adecuadas a nuestra época.

Aunque es necesario ubicar el escenario descrito a la par del desarrollo económico que da pie a los procesos que hoy se viven, también debemos señalar que la historia demuestra que bien sea en el feudalismo o en el neoliberalismo –y en sus antecedentes y etapas transitorias de uno a otro- las mujeres han sido el eje central de dichos procesos.

Federici retoma ampliamente las formas en que los hombres de la economía y del Estado se sirvieron de las mujeres, sus cuerpos y servicios para justamente desarrollar procesos económicos, contener estallidos sociales, y amalgamar instituciones político-económicas. De tal manera que la autora observa al Estado como un intermediario o gestor de las relaciones de clase y la reproducción de la fuerza de trabajo, en el que las mujeres a través de sus funciones reproductivas y de cuidado sostuvieron los procesos económicos.

La autora sostiene que pensar al capitalismo como un sistema que evolucionó a partir del feudalismo es equivocado, porque en realidad el sistema actual fue la respuesta de los que ya tenían el poder económico y político a los conflictos sociales que comenzaban a gestarse, no solamente en términos de lucha de clases, sino también en aras de cambiar los patrones impuestos a través del género. Su investigación ubica en la edad media las primeras organizaciones con fines de modificar los comportamientos de subordinación de mujeres a hombres. Frente a esto, lo que se gestó fue una contrarrevolución, cuyo objetivo de ataque eran las mujeres, al mismo tiempo que el control sobre ellas era el medio principal que tenían a disposición.

Un ejemplo de lo anterior fue el tratamiento que se le dio a las violaciones de mujeres –proletarias y solteras-. Pues, en primer lugar, dejaron de considerarse delito, de tal manera que se logró cooptar a los trabajadores que comenzaban a organizarse en contra de los

patrones. Esto evolucionó de tal manera, que se institucionalizó la prostitución, y era el Estado el que administraba los burdeles.

Así, Federici afirma que la división sexual del trabajo fue fundamental para que se pudiera desarrollar el capitalismo, gracias al:

“trabajo no pagado de las mujeres tras la pantalla de la inferioridad natural, ha permitido al capitalismo ampliar inmensamente «la parte no pagada del día de trabajo», y usar el salario (masculino) para acumular trabajo femenino. En muchos casos, han servido también para desviar el antagonismo de clase hacia un antagonismo entre hombres y mujeres. De este modo, la acumulación primitiva ha sido sobre todo una acumulación de diferencias, desigualdades, jerarquías y divisiones que ha separado a los trabajadores entre sí e incluso de ellos mismos”. (Federici, 2010, pág. 176-177)

Así pues, entendemos que tanto el capital como el Estado se han servido de la violencia contra las mujeres a lo largo de la historia, y el patriarcado, que antecede a estos dos, encontró la forma de evolucionar y permanecer hasta nuestros días:

“la esclavitud de las mujeres, que combina racismo y sexismo a la vez, precedió a la formación y a la opresión de clases. Las diferencias de clase estaban en sus comienzos expresadas y constituidas en función de las relaciones patriarcales. La clase no es una construcción aparte del género, sino que más bien la clase se expresa en términos de género”. (Lerner, 1990, pág. 311)

Puntualizar acerca de un Estado construido sobre las bases del patriarcado, que continúa renuente a aceptar su responsabilidad frente a la violencia contra las mujeres, y que hasta hace poco encontró en la división de lo público y lo privado el escudo para no actuar ante tal problemática, no solo ha sido indispensable para este análisis, sino que es el punto de partida para señalar las omisiones específicas en las que incurre frente a los feminicidios, pues:

“La ley de la intimidad trata la esfera privada como esfera de la libertad personal. Para los hombres lo es. Para las mujeres, lo privado es la esfera clara de la violación y el abuso íntimos, ni libre ni especialmente personal. El ámbito de libertad privada de los hombres es el ámbito de subordinación colectiva de las mujeres”. (MacKinnon, 1989, p. 301)

## 2. La violencia contra las mujeres

Ya se ha dejado claro que el fenómeno de la violencia contra las mujeres no puede ni debe observarse sin tomar en cuenta el papel del Estado, entendiéndolo como un sujeto principal en dicho fenómeno, pero ahora es tiempo de enmarcar lo que entendemos por violencia contra las mujeres, ahondando por supuesto, en lo que el concepto de feminicidios supone.

Aquí importa destacar el factor de género en la violencia que se gesta contra las mujeres. Así, toda ocasión en que este trabajo se refiere a *la violencia contra las mujeres* no lo hace de manera general, abarcando cualquier acto violento, sino que se hace referencia a aquellos que están atravesados por las relaciones de poder entre hombres y mujeres, por lo que cada vez que en este trabajo nos refiramos a la violencia contra las mujeres, no lo haremos tomando en cuenta cualquier violencia, sino que se refiere a aquellos actos de violencia causados por las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres, que ya fueron abordadas en el apartado anterior.

La violencia contra la mujer envuelve razones propias que la diferencian de cualquier otra, y como ya se estableció, el desarrollo histórico de la civilización ha estado acompañado de ésta. La encontramos en las costumbres, la tradición, las instituciones que sostienen nuestra sociedad, de manera que:

“esta tradición, construida y transmitida a través de la familia, la escuela, los medios de comunicación, continúa expresándose hoy en día a través del lenguaje, de ideas estereotipadas, actitudes y prácticas que, consciente o inconscientemente, legitiman la discriminación y la violencia contra las mujeres como una respuesta natural ante cualquier conducta que se aleje de su rol históricamente establecido, invisibilizándola como problemática social”. (Urzúa y Estrada, 2012, pág. 12)

Esos roles establecidos se generan a partir del sistema sexo-género; en el que este último “es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y también es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, J. en Tubert, 2003). El género es una construcción simbólica que otorga un conjunto de atributos que le son asignados a las personas a partir del sexo, y que conlleva una serie de

características de tipo biológicas, económicas, sociales, psicológicas, jurídicas, políticas y culturales, que terminan por definir el existir de las personas.

Desde sus actividades, la concepción que las mujeres tienen de sí mismas, de su identidad, los bienes materiales y simbólicos a los que tienen acceso, el sentido de la vida y sus límites. Así, la teoría de género permite comprender la situación femenina y la situación de las mujeres, pero también de la situación masculina y la situación de los hombres, puesto que los ubica en su circunstancia histórica, y da cuenta de las relaciones de producción y reproducción social como espacios de construcción de género (Lagarde, 1996).

Esto permite ampliar la explicación de la histórica situación de desigualdad y dominación sobre las mujeres, y por qué en la organización patriarcal de la sociedad, la violencia contra la mujer es normal. Entendemos entonces, que la violencia contra las mujeres radica en la organización social que a su vez se basa en las diferenciaciones entre mujeres y hombres, mismas que les son asignadas de acuerdo al rol de género que por su sexo les corresponde.

Las sociedades otorgan posiciones hegemónicas a los hombres y/o a lo que se ha construido socialmente como masculino o propio de los varones. Esto tiene como consecuencia que la superioridad masculina conlleve ventajas sociales y privilegios de para los hombres respecto de las mujeres, por ejemplo, en el acceso a los recursos y en el mantenimiento del control de los sectores básicos de las propias sociedades (poder político, económico, militar, religioso). El otro componente de la especie humana, el femenino, queda en desventaja, y se genera así una discriminación por género, que afecta a las mujeres (Miguel & Fernández, 2005, pág. 20). En ese sentido, la violencia contra la mujer es causa y consecuencia de las relaciones de dominación que enfrentan ante los hombres:

“la organización social patriarcal orienta el desarrollo a partir de la violencia –doméstica (sic), privada y pública, personal e institucional- sobre las mujeres y recrea la violencia al convertirla en mecanismo de reproducción de su dominio”. (Lagarde, 1996, págs. 120-121)

Por lo anterior es imposible pensar a la violencia contra las mujeres como una cuestión que sucede en lo personal, o como causa de las relaciones sociales particulares,

“no nos hallamos ante una forma de violencia individual que se ejerce en el ámbito familiar o de pareja por quien ostenta una posición de superioridad física (hombre) sobre el sexo más débil (mujer), sino que es consecuencia de una situación de discriminación intemporal que tiene su origen en una estructura social de naturaleza patriarcal”. (Bergalli & Bodelón en Abreu, 2006, pág. 2)

De ahí que en el apartado anterior de este capítulo abordáramos la importancia de ver más allá de la dicotomía entre lo público y lo privado, y cuando atendamos a la violencia contra las mujeres, no se pierda de vista que esa división debe ser superada.

Por otro lado, las aportaciones teóricas del feminismo han sido insistentes en establecer que la violencia contra la mujer no es una sola, sino que se manifiesta de formas diversas, y, aunque unas con otras estén relacionadas, es necesario delimitar hasta donde sea posible cada una de ellas. Para nuestra investigación es importante señalar las características principales de algunos tipos de violencia, dado que en los feminicidios –como lo señalaremos más adelante- se conjuntan esas otras violencias que le anteceden a los asesinatos de las mujeres, violencias de baja y mediana intensidad, que han pasado a ser parte de la cotidianidad.

### 2.1. Múltiples expresiones de la violencia

La inclusión de la mujer en el mercado laboral, trajo consigo particulares formas de ejercer violencia contra las mujeres, y que se llevan a cabo mediante distintas prácticas y conductas. Uno de los ejemplos más claros es la brecha salarial existente entre mujeres y hombres, pero que también se acompaña del acoso o el hostigamiento sexual, o la discriminación por embarazo.

Rodríguez y Castro (2014) observan que en México el ingreso que recibe una trabajadora con cero años de escolaridad, sin experiencia y sin jornada laboral completa, es menor respecto de lo que puede percibir un trabajador, pues la diferencia salarial entre ambos sexos se inclina a favor del hombre. Además, en estas diferencias también influye la región a la que pertenecen, pues la región sur presenta una desventaja frente a las regiones del norte y la península, lo que nos permite entender que la violencia contra la mujer originada en el género es atravesada por otras formas de exclusión. Por otro lado, las mujeres son más propensas a sufrir acoso, hostigamiento sexual, discriminación dentro del trabajo. Además,

existen prácticas comunes como el solicitar pruebas de embarazo para poder otorgar un empleo, o bien, despedir a las mujeres que se embarazan, lo que sitúa a las mujeres en posiciones de desventaja económica respecto de los hombres.

Por lo tanto, la violencia económica no sólo la observamos en relaciones interpersonales, sino que una vez más, vemos que se gesta en las instituciones que superan lo individual, y que lo que provocan en las mujeres es una constante degradación de ellas como personas, pues se les deja en situación de vulnerabilidad. Asimismo, en el caso de la violencia psicológica, que se vincula a abusos u omisiones, el objetivo es degradar a las mujeres, o controlar sus acciones, comportamientos, decisiones e incluso creencias, a través de intimidaciones, manipulaciones, amenazas, humillaciones, aislamiento o cualquier otra conducta que perjudique la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal. Se manifiesta por medio de acciones que conllevan expresiones verbales (insultos, gritos) o no verbales (gestos de rechazo, miradas agresivas), o bien, por omisiones (dejar de hablarle, silencios prolongados) (Pérez y Hernández, 2009). En los casos de feminicidio –sobre todo en los íntimos–, la violencia psicológica ejercida en contra de la víctima es un aspecto importante, pues este tipo de actos permite a los victimarios controlar totalmente a las víctimas, sin la necesidad de ejercer otro tipo de violencias, como la física. No obstante, lo que sucede generalmente, es que las expresiones de violencia escalen y se agraven al paso del tiempo.

La violencia física significa el uso de la fuerza o cualquier acto agresivo y violento ejercido sobre el cuerpo de las mujeres, llevados a cabo de manera intencional; estos pueden provocar lesiones físicas visibles o no visibles. Además, este tipo de violencia está siempre presente en los feminicidios, pues estos se cometen a través de actos violentos sobre el cuerpo de las víctimas.

La violencia sexual se comprende como:

“el sometimiento a contactos, insinuaciones o acciones de naturaleza sexual no consentidas, que comprende desde expresiones verbales con connotación sexual, «piropos», acciones invasivas con objetos sexuales o penetración por vía oral, anal y vaginal hasta confiscaciones de su cuerpo con fines comerciales, actos que pueden atentar contra la capacidad reproductiva de la mujer”. (Gil, 2015, pág. 818)

Este tipo de violencia impacta de tal forma en la vida de las mujeres, que afectan su desarrollo psíquico y físico, y resultando en afecciones como lesiones, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, trastornos de ansiedad o de estrés postraumático (Arce Rodríguez, 2006). Este tipo de violencia cobra relevancia cuando estudiamos el fenómeno de los feminicidios en contextos específicos, como es el caso de México. En el capítulo siguiente, cuando retomemos la historia de los feminicidios en nuestro país, observaremos que el componente sexual en los asesinatos de mujeres ha sido uno de los más estudiados, dados los casos concretos.

Por ahora, es importante que dejemos claro que la presencia de los distintos tipos de violencia en los feminicidios no se da solamente en el momento específico en que se asesina a las mujeres; si no que todas esas violencias que fueron invisibilizadas, que no fueron sancionadas y que se permitió que continuaran, tiene como consecuencia los propios feminicidios. De ahí que estos se entiendan como el resultado de un continuum de violencia contra las mujeres en que el participan víctimas, violentadores, y el Estado; que comete formas de violencia de género institucionalizada, no sólo porque a través de sus agentes se cometan actos de violencias físicas, psicológicas o sexuales, sino también por la responsabilidad que tiene el Estado y sus agentes en la prevención, sanción y erradicación de dichas violencias contras las mujeres (Bodelón, 2014). Tal como lo señala Carcedo:

“la clave de la violencia contra las mujeres es el control que ejerce el colectivo de hombres como género sobre las mujeres y que el Estado, que es administrado y a disposición de los hombres, avala y refuerza”. (Carcedo, 2015, pág. 127)

### **3. Los feminicidios**

Actualmente el término feminicidio, ampliamente estudiado, nos permite demostrar que los asesinatos de mujeres no son producto de conflictos aislados, sino que se conjuntan ahí las tradiciones y costumbre misóginas, la institucionalización de las violencias ejercidas contra las mujeres, el (no) actuar del Estado, es decir, todos los elementos a los que ya hicimos mención.

El concepto feminicidio encuentra su antecedente en el de femicide, que fue retomado por or Diana E. H. Russel, en el Primer Tribunal de Crímenes contra la Mujer en 1976.



Posteriormente fue retomado en la obra que la misma autora y Jill Radford editaron: “Femicide: The Politics of Woman Killing”. En ésta, las autoras recogieron una serie de textos que discutían los contextos que envuelven a “los asesinatos misóginos de mujeres por hombres”, concluyendo que esos asesinatos son una forma de la violencia sexual, término que se enfoca en el deseo de los hombres de poder, dominación y control sobre las mujeres y que al ser un problema global, pueden presentar distintas características de acuerdo al contexto del país o región en que se cometan (1992). Para ellas, era importante nombrar, reconocer y caracterizar un fenómeno que crecía cada vez con mayor rapidez, puesto que, a partir de teorizar sobre él, se podría comenzar a combatir.

En ese sentido, Jane Caputi y Diana Russell afirman que los feminicidios no son producto de alguna desviación inexplicable, sino que son la forma extrema del terrorismo sexual. Los feminicidios están motivados por el odio, desprecio, placer o por un sentido de pertenencia sobre las mujeres, y estos incluyen los asesinatos por mutilación, por violación, la agresión que escala hasta el asesinato; y, se encuentran en el extremo de terror misógino que incluye una amplia variedad de abuso verbal y psicológico (1992). Las autoras a partir de la realidad en países como Estados Unidos, Inglaterra o Canadá, pero para el contexto latinoamericano y de nuestro país, tomamos a autoras como Marcela Lagarde, Julia Monárrez y Rita Segato, quienes nos ofrecen las conceptualizaciones del feminicidio.

Así, dado el aumento de feminicidios en México durante la década de los noventa, la antropóloga Marcela Lagarde retomó el término femicide y lo ajustó a la realidad que se vivía en México, no como femicidio, sino como feminicidios. La autora explica la diferenciación entre los términos de la siguiente manera: mientras que el femicidio constituye solamente “el asesinato de mujeres”, en cambio

“el feminicidio es un crimen de Estado... para que se dé el feminicidio concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes, hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad de tránsito o esparcimiento. Sucede, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin. Por eso el feminicidio es un crimen de Estado”. (Lagarde, 2005, pág. 156)

El feminicidio envuelve entonces, no solamente la muerte de las mujeres a manos de sus agresores, sino que es consecuencia de un Estado omiso y negligente que permite que eso suceda. La responsabilidad del Estado, o bien, su poca capacidad para cumplir con ella, es un elemento esencial del término. Por un lado, existe una sociedad que violenta a las mujeres como si se tratara de algo normal, y por otro, hay un Estado que no sólo es omiso, sino que sus acciones revisten también formas de violentar a las mujeres.

El concepto de feminicidio llegó a nombrar una realidad que parecía estar siendo invisibilizada; escondiéndose bajo la figura de homicidio, las muertes violentas de mujeres por razones de género eran investigadas y tratadas como cualquier otra, sin que las acciones específicas necesarias para hacerle frente llegaran siquiera a considerarse. Los asesinatos y muertes violentas de mujeres cometidos por razones de género eran investigadas como cualquier otro homicidio, por lo que no se contemplaba crear acciones específicas para atender a los feminicidios como un problema estructural. Fernández resalta lo importante que era tener un concepto que contraviniera los argumentos de que la violencia de género se trataba de un problema de carácter personal o privado, por ello lo relevante del término, es que “muestra su carácter profundamente social y político, resultado de las relaciones estratégicas de poder, dominación, privilegio y fundamentalmente, propiedad de los varones con respecto a las mujeres en la sociedad”. (Fernández, 2012, p. 47)

Por su parte, respecto a la problemática social de los feminicidios, Olamendi refiere que

“el femicidio representa el extremo de un continuum de terror anti-femenino que incluye una amplia variedad de abusos verbales y físicos tales como violación, tortura, esclavitud sexual, abuso sexual infantil incestuoso o extra-familiar, golpizas físicas y emocionales, acoso sexual, mutilación genital, operaciones ginecológicas innecesarias, heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada. Siempre que estas formas de terrorismo resultan en muerte, ellas se transforman en femicidio”. (Radford & Russel en Olamendi, 2016, pág., 31)

No podemos, por lo tanto, reducir el término feminicidio a los hechos individuales en que se asesinan a las mujeres, sino que en el feminicidio se incluyen otras formas de muertes violentas de mujeres, producidas en violencias anteriores de otro tipo; así, los feminicidios

toman diferentes formas, por ejemplo, los racistas, los lesbofóbicos, los maritales, los seriales, los sexuales (incluso aquellos en los que deliberadamente, los violadores contagian a las mujeres de alguna enfermedad de transmisión sexual), o bien, cuando las mujeres mueren como resultado de actitudes o prácticas sociales misóginas (Radford y Russell, 1992).

Es importante señalar que el término feminicidio ha sido desarrollado a la par que el de violencia feminicida. Este último, utilizado en mayor medida en las políticas públicas, feminicida no se reduce a los feminicidios –como asesinatos aislados–, sino que envuelve los rasgos, características, causas y consecuencias de aquellos. Abarca las determinaciones que producen las muertes violentas de mujeres y niñas producidas en un contexto de opresión de género y otras formas de opresión, que por tanto, son evitables.

Esta violencia que responde a esa jerarquización establecida en la sociedad con raíces en un sistema patriarcal que desarrolla las desigualdades entre mujeres y hombres, es la culminación de un continuum de violencia, la forma extrema a la que anteceden otras representaciones de violencia de género.

Lagarde (2008) habla de la situación de exclusión y exposición a que se enfrentan las mujeres que las deja a expensas de poderes opresivos personales, sociales e institucionales. Tanto en la sociedad como en las instituciones existe una complicidad entre los hombres que comparten idas y formas de ser misóginas, por lo que los feminicidios y los otros tipos de violencia son permitidos, no hay consecuencias para aquellos que cometen tales actos.

Esta problemática no se encierra en la vida privada de la sociedad, sino que se traslada a lo público. Por eso Lagarde enfatiza en lo institucional, en la impunidad constante que existe porque las instituciones del Estado actúan con base en esa organización patriarcal y jerárquica, de supremacía de hombres e inferioridad de mujeres. El Estado que actúa en defensa del patriarcalismo y la hegemonía de una cultura patriarcal que se alimenta de otras formas de discriminación como el clasismo, el racismo, la xenofobia, la homofobia, la lesbofobia, entre otros, es la tierra fértil en la que existe la violencia feminicida, entonces

“contribuye a la violencia feminicida la impunidad derivada de la inacción, insuficiencia o complicidad de instituciones del Estado con la desigualdad genérica y por ende con la violencia contra las niñas y las mujeres, lo que constituye violencia institucional de género por omisión, negligencia o complicidad de las autoridades con los agresores, cuando se trata de violencia infligida a las mujeres por parte de personas o grupos, o la que se debe a la

normalización de las desigualdades, la discriminación y la violencia, que refuerza la permanencia de estructuras estatales que perpetúan la desigualdad entre los géneros y no reconocen ni garantizan los derechos de las mujeres” (Lagarde, 2008, pág. 233).

Segato, por su parte afirma que la violencia feminicida es un problema que no surge en lo privado y después se extiende al espacio público, la historia de los feminicidios alrededor del mundo demuestra que estos surgen en lo público y luego penetran en lo privado,

“La violencia sexual y feminicida no pasó de los hogares a la guerra, su derrotero fue el inverso... el crimen íntimo pasa a tener características de crimen bélico: la desova de la víctima al aire libre, en las zanjas, basurales y alcantarillas, la espectacularidad de los asesinatos, que han pasado a perpetrarse también en lugares públicos” (Segato, 2016, pág. 133).

Así, la violencia feminicida se caracteriza por enmarcar una serie de violencias que viven las mujeres, producto de una sociedad cuyas relaciones de poder y sumisión son tan continuas e invisibilizadas que reconocerlas y castigarlas (o exigir que se castiguen) ha sido un trabajo difícil de llevar a cabo. Las violaciones o abusos sexuales, los abortos clandestinos, la trata de mujeres para fines de explotación, las golpizas, las distintas formas de ejercer violencia económica o psicológica, todas esas violencias, sostiene Kelly L., son la expresión de la opresión de las mujeres, y cuando aquellas terminan en muerte, se convierten en feminicidios (Kelly L. 1988 en Fernández, 2012).

## CAPÍTULO II

### LOS FEMINICIDIOS EN MÉXICO: HISTORIA Y LA FALTA DE ACCIONES DEL ESTADO ANTE ELLOS

Toda vez que en el capítulo que antecede han quedado establecidos los conceptos teóricos en los que se enmarca esta investigación, ahora es tiempo de ofrecer una serie de elementos básicos del contexto histórico, para comprender adecuadamente el escenario social en que se sitúa el problema a investigar. En este sentido, ofrecemos un recorrido por la historia reciente de los feminicidios en México, a partir de los años noventa; exposición que iremos hilando con las reacciones y acciones del Estado mexicano, recopilando aquí los hechos concretos en los que se refleja su actuar, o sus omisiones.

#### **1. De las muertas de Juárez a los feminicidios en todo el país**

La historia del feminicidio en México encuentra su parteaguas en la década de los años noventa, en Ciudad Juárez, Chihuahua. En esta ciudad fronteriza, uno tras otro, los asesinatos de adolescentes y mujeres jóvenes comenzaron a acumularse rápidamente, todos envueltos en una serie de elementos que hicieron destacar un fenómeno que hasta la fecha no ha sido resuelto, y cuyos estragos permanecen intactos.

El primero de los elementos es el número elevado de casos. Un informe presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003), refería que las autoridades locales tenían conocimiento de 268 casos de niñas y mujeres asesinadas, y 250 desaparecidas, a partir de 1993 y hasta el 2003<sup>1</sup>. El segundo elemento es que, en la mayoría de los casos, las

---

<sup>1</sup> No existen datos ciertos sobre el número de niñas y mujeres desaparecidas y/o asesinadas en Ciudad Juárez, pues los informes de las fuentes oficiales presentan todas variaciones. Así, un estudio elaborado por la LIX

víctimas compartían ciertas características; físicas, eran niñas o mujeres jóvenes, de tez morena y cabello largo; y socioeconómicas, de clase baja casi siempre, estudiantes o trabajadoras de maquilas. El tercer elemento, es el del *modus operandi* de los victimarios: las víctimas eran secuestradas a cualquier hora del día, en lugares públicos- no había necesidad de ocultarse-, luego, con extrema violencia y saña eran torturadas, violadas y asesinadas, para finalmente abandonar sus cuerpos, también en lugares públicos.

El último de los elementos es el de la impunidad. Quizá el más relevante, al menos para nuestra investigación. Segato abordó ampliamente porque los feminicidios de Ciudad Juárez no son la consecuencia de la impunidad, sino que

“la impunidad puede ser entendida como un producto, el resultado de estos crímenes, y los crímenes como un modo de producción y reproducción de la impunidad: un pacto de sangre en la sangre de las víctimas”. (2016, pág. 43)

La autora afirma lo anterior dado que el contexto de los asesinatos estaba permeado por la complicidad de las autoridades locales, que lejos de investigar los delitos, contribuyeron con los señalamientos que culpaban a las víctimas de lo que les había ocurrido –a través de sus declaraciones en medios de comunicación–, minimizaban los hechos, y se empeñaban en afirmar que los asesinatos eran “crímenes con móvil sexual”, lo que permitía invisibilizar la realidad. Lo que sucedía ahí no era una ola de asesinatos cometidos al azar, sino que, de acuerdo con la misma autora, convergían cúpulas que a través de dichos crímenes se comunicaban, emitiendo el mensaje de que el poder era suyo. No solamente el poder sobre las mujeres –que resultaba accesorio–, sino el poder de hacer de todo sin consecuencia alguna. Los feminicidios eran entonces un mensaje enviado y recibido entre hombres poderosos económica y políticamente, coludidos con los entes estatales.

Estos hechos descritos, conocidos internacionalmente como el fenómeno de “Las muertas de Juárez”, provocaron que los asesinatos de mujeres dejaran de ser vistos como cualquier otro homicidio o asesinato, y comenzó un largo camino por reconocer que estos son producto de

---

Legislatura de la Cámara de Diputados Federal, reportó que entre 1993 y 2005, 379 niñas y mujeres fueron asesinadas en dicha ciudad. Por otra parte, Julia Monárrez afirmaba en una investigación al respecto, que las autoridades locales daban cuenta de 198 asesinatos de niñas y mujeres de 1993 a 1999.

una serie de violencias estructurales, producto de los sistemas de opresión que atraviesan las vidas de las mujeres, tal como lo establecimos en nuestro segundo capítulo.

Dicho camino es producto de los movimientos de madres víctimas de feminicidio, grupos feministas, y organizaciones en defensa de los derechos humanos, que agotaron todos y cada uno de los mecanismos legales, políticos y sociales que tenían al alcance, para visibilizar la situación y exigir justicia. Todo frente a un Estado cómplice, que se mostró siempre, hasta el día de hoy, renuente para enfrentar la problemática.

Así, ni los señalamientos y movilizaciones de la sociedad civil ni las recomendaciones de organizaciones internacionales como Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lograron que las autoridades actuaran debidamente en los casos concretos, y mucho menos en la prevención y atención de la violencia contra la mujer. Los feminicidios han permitido señalar que el Estado actúa como un protector de intereses políticos y económicos, y por otro lado “sacaron a la luz la gravedad de las deficiencias del sistema de justicia y la profundidad de la discriminación social”. (Melgar, 2017, pág. 166)

Sin embargo, los feminicidios no eran un fenómeno exclusivo de Ciudad Juárez –pero sí el más visible–, pues otras entidades, como el Estado de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca o Nuevo León, también tienen una larga historia de asesinatos de mujeres por razón de género, que se ha entendido a todo el país.

## **2. Estadísticas de los feminicidios**

Para ampliar el panorama de los feminicidios en México, y dar cuenta de su gravedad, consideramos conveniente presentar algunas cifras al respecto. Sin embargo, será necesario previamente hacer una serie de precisiones, pues gran parte de la trayectoria de los feminicidios en México, no recoge las cifras exactas, de modo que permitan conocer realmente su incidencia.

En primer lugar, porque nos encontramos frente a una diferencia en cuanto a los términos jurídicos implicados en su definición. Esto debido a que el feminicidio como concepto legal, específicamente como delito, en la legislación nacional no existía como tal, sino hasta el año 2007, y fue tipificado paulatinamente en las entidades federativas. De tal manera que, algunas cifras se presentan como defunciones femeninas con presunción de homicidio, o bien como feminicidios.

En segundo lugar, porque no en todos los casos los feminicidios son investigados como tales, debido a razones diversas – desde la complicidad de las autoridades con los asesinos hasta los errores en los procedimientos judiciales-; por lo que estos pudieron haberse investigado como homicidios, en muchos casos como suicidios, y finalmente como feminicidios. Por lo anterior, es común encontrar claras diferencias entre las cifras oficiales y las cifras que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil avocadas a investigar estos hechos. Una vez mencionado esto, presentamos un breve panorama de incidencia a nivel nacional.

De acuerdo con un estudio elaborado por la Cámara de Diputados Federal, que recopila registros de diversas instituciones como las Fiscalías o Procuradurías de las entidades, o el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 1999 y 2005 fueron asesinadas más de 6000 niñas y mujeres en todo el país; entre 2000 y 2003, tan sólo en el Estado de México, se registraron 1288 asesinatos; en el estado de Veracruz, para el periodo 2000 a 2005, los casos contabilizados fueron 1494; mientras que en Chiapas, fueron 1242 asesinatos entre 2000 y 2004. Posteriormente, en el año 2004 se registró un total de 1205 muertes, es decir, 4 niñas y mujeres cada día (Lagarde, 2008).

Luego, en 2017, una investigación conjunta del instituto de las Mujeres, la Secretaría de Gobernación y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad y el Empoderamiento de las Mujeres, presentó un trabajo que revela que en el periodo 1985-2016, se registró un acumulado de 52,210 defunciones femeninas con presunción de homicidio; y de 2011-2016, un total de 15,535. Lo que representaba un 3.8% de defunciones por cada 100,000 habitantes en 1985, se elevó a un 4.4% en 2016. “Después de que en 2007 la tasa de DFPH se había reducido a la mitad respecto a los valores de 1985 (1.9 contra 3.8 defunciones por cada 100,00 mujeres), entre 2007 y 2012 hubo un repunte de 138%, llegando a niveles nunca antes registrados. La tendencia empieza a cambiar a partir de 2012; la mayor disminución tuvo lugar entre 2013 y 2014. En 2016 se registra un nuevo repunte” (SEGOB, 2017).

A través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, emite mensualmente el reporte de incidencia delictiva. Cifras de años recientes muestran un alza constante, pues mientras que en el año 2015 se cometieron 412 feminicidios a nivel nacional; en 2016 la cifra aumentó a 607; para el 2017 se da un total



de 742; 897 en el 2018; 947 en 2019; en 2020, 948; en 2021, 977; y hasta marzo del 2022, 229 feminicidios.

Por otro lado, los autores Arriola Solís y Rosas Vargas (2017), dieron cuenta del contexto de feminicidios en el corredor industrial de Guanajuato, que comprende los municipios de San Francisco del Rincón, León, Silao, Irapuato, Salamanca, Cortazar, Celaya, Villagrán, Apaseo el Grande y Apaseo el Alto, y que según sus resultados, a estos corresponde el 70.3% de los feminicidios cometidos entre los años 2016 y 2017. Además, los dos primeros lugares en los que se encuentran los cuerpos de las víctimas son: espacios públicos (carreteras, lotes baldíos, parcelas o canales) y sus propios hogares.

De manera similar, en el año 2020, Ávila Sánchez y Jáuregui Díaz, publicaron los resultados de su investigación respecto al feminicidio en Nuevo León. Encontraron que en el periodo 2016-2020, se registró un total de 190 mujeres muertas. Además, en cuanto a las características de las víctimas, se encontró que la edad varía desde un mes de nacida hasta 96 años (33.9 años es la edad promedio, y el 50.3% de las víctimas tenían entre 20 y 39 años), “estos datos nos permiten observar que las mujeres jóvenes y adultas son las que corren mayor riesgo de morir a manos de un feminicida” (2020, pág. 77). Por otro lado, dan cuenta de que son los feminicidios directos los que representan el 64.6% de los casos, y a los indirectos corresponde el 31.1%. Afirman entonces que

“en Nuevo León han predominado los feminicidios directos como resultado de la violencia doméstica ejercida en intimidad o convivencia durante los últimos cuatro años. Así, resulta evidente que a las mujeres neoleonesas las está matando la discriminación de género y su mandato de dominación y apropiación masculina, misma que expresa la necesidad de censura, disciplina y reducción de la subjetividad de las mujeres para afirmar la suya propia”.  
(p. 80)

Dado el anterior contexto, el 28 de noviembre del 2016 se emitió la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en cinco municipios del estado (Apodaca, Cadereyta de Jiménez, Guadalupe, Juárez y Monterrey), sin embargo, aún existe una fuerte renuencia por parte de las autoridades a involucrarse en la problemática, pues la violencia contra la mujer sigue siendo percibida como un problema de índole doméstico.

Lo descrito anteriormente bien puede describir el contexto nacional: altos índices de violencia contra la mujer, un aumento de feminicidios, y la renuencia por parte de las autoridades para atender la problemática.

### **3. Intervención del Estado mexicano en los feminicidios**

Toda vez que presentamos un panorama general de las cifras de los feminicidios en el país, es importante que recuperemos aquellas acciones concretas que han sido llevadas a cabo por los entes del Estado para hacer frente a dicha problemática. Sin embargo, desde ahora nos permitimos afirmar, que todas las acciones presuponen la movilización social, o el cumplimiento a sanciones impuestas al Estado por organismos internacionales; es decir, las leyes, políticas, o mecanismos no son producto de interés del Estado por frenar los feminicidios, sino que son la consecuencia del señalamiento de sus omisiones.

#### **3.1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

En materia legislativa, sin duda, la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) es uno de los avances más importantes en materia de atención a la violencia contra las mujeres. En 2003, la LX legislatura de la Cámara de diputados federal crea la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Feminicidios en la República Mexicana, misma que entre 2005 y 2006 realizó una investigación sobre la violencia feminicida en todo el territorio mexicano. Los resultados, como ya lo expusimos en el apartado anterior eran alarmantes, pues confirmaban lo que los movimientos de víctimas y familiares de víctimas, y organismos de derechos humanos internacionales denunciaban desde hace años, que los feminicidios iban en aumento, y que en gran medida eran consecuencia de la ausencia de medidas concretas y eficaces para hacerles frente.

Consecuentemente, para atender tal panorama de violencia, en el año 2007 se promulga la LGAMVLV, que fue elaborada por la Comisión de Equidad y Género, la Comisión Especial de Feminicidios y la Comisión Especial de Niñez, Adolescencia y Familias. Los aspectos más importantes de esta ley son los siguientes. Primero, definió y delimitó por primera vez los tipos de violencias que sufren las mujeres, así como las modalidades en que estas se comente. El artículo 6º de la ley establece que los tipos de

violencia contra las mujeres son psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, y cualquier otra análoga que lesionen o dañen su dignidad, integridad o libertad. Mientras que, a lo largo del texto, se establece que las modalidades en que aquellas se pueden dar son la familiar, laboral y docente, de la comunidad, institucional, y feminicida (LGAMVLV, 2007, art. 6, p. 3).

Y, en segundo lugar, porque se reconoció la necesidad de poner en práctica gestiones que involucren a los tres poderes del Estado, desde los niveles regionales hasta lo federal, lo cual dio pie a todas las acciones que mencionaremos más adelante.

Respecto a la violencia feminicida, esta ley fue la primera en el país en reconocerla como una forma de violencia y darle una definición propia, que permitiera no solo reconocerla, sino que, a partir de este concepto, se pretendía se establecieran mecanismos eficaces para combatirla. Así pues, este tipo de violencia es definida 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>(LGAMVLV, 2007, artículo 21, pág. 6)

### 3.2 El feminicidio como delito

La ley contemplaba además la obligación expresa de que los Congresos de las entidades federativas modificaran sus marcos normativos e incluyeran ese tipo de violencia en la legislación propia, y se tipificara en los códigos penales el delito de feminicidio. Sin embargo, el proceso para legislar dicho delito fue lento y se enfrentó a obstáculos y negativas constantes, de tal suerte que dicha tarea terminó recientemente, en el año 2020, con el Estado de Chihuahua<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En febrero del año 2022 la LGAMVLV fue reformada, por lo que el contenido de algunos artículos aquí presentados no es el vigente. Sin embargo, para nuestro estudio hemos tomado los artículos como se mostraban antes de la reforma dado que bajo esos es que se declara la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Zacatecas.

<sup>3</sup> Resulta alarmante que la entidad federativa con mayor relevancia en materia de feminicidios, haya sido la última en atender la obligación de legislar el delito de feminicidio. Lo cual nos permite confirmar lo expuesto anteriormente, que existe una fuerte resistencia para hacer frente a dicha problemática, y que es necesaria una presión civil para que el Estado cumpla las obligaciones impuestas al respecto.

El estado de Guerrero fue el primero en tipificar el feminicidio como un delito, en el año 2010; le siguió el Estado de México en 2011; y Zacatecas lo hizo en 2012, mismo año en que fue adicionado al Código Penal Federal.

Las definiciones enmarcadas en los tipos penales comparten casi siempre las mismas características. Para ejemplificar, se toma el artículo del Código Penal Federal, que establece: Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público” (CPEZ, 2012, artículo 309 Bis, párr. 6)

Las penas también presentan una variación de acuerdo al Código de cada entidad, pero oscilan entre los 20 y 40 años de privación de la libertad, más las multas y las cantidades a las que se condene por reparación de daño a las víctimas indirectas (los hijos de las víctimas, su madre o padre, etc.).

Lo importante a destacar de este proceso, es que el Estado, a través del Poder Legislativo, locales y federal, cumplió con la tarea de tipificar el feminicidio de manera tan parsimoniosa, y se puede señalar que incluso había una negativa para hacerlo. La primera opción por la que optaron los Congresos locales fue la de agregarlo como una agravante al delito de homicidio, pero no de incluirlo como un delito autónomo; lo cual dificultaba su

acreditación y que por ende que se llevaran a cabo las debidas investigaciones en los casos concretos.

Por ejemplo, en el caso de Aguascalientes, el feminicidio fue contemplado como un agravante del homicidio calificado, y dentro de las razones de género no se contemplaban antecedentes de violencia contra las mujeres o la existencia de relaciones de subordinación entre las víctimas y los victimarios para acreditar la agravante. Fue hasta el año 2017 que se realizó una reforma al código y se legisló el feminicidio como un delito autónomo.

En el Estado de México, la reforma a su Código también lo contemplaba como una agravante al delito de homicidio doloso, pero en 2016 fue tipificado de manera autónoma.

Así, paulatinamente y con años entre una reforma y otra, las entidades fueron tipificando el delito de manera que permite reconocer cuáles son las razones de género –todos los códigos contemplan diferentes razones de género-.

Ahora bien, aunque reconocemos que tipificar tal delito representó un avance importante en la lucha contra la violencia contra la mujer y los feminicidios, esto resulta insuficiente en un país en el que el acceso a la justicia enfrenta graves problemas, por lo que es necesario implementar las reformas a las leyes y políticas públicas adecuadas que tengan como objetivo no solamente sancionar los hechos, sino su erradicación, partiendo de la prevención de la violencia contra las mujeres, para lo cual debe atenderse el problema desde sus causas, no a través de sus consecuencias.

### 3.3. El mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres

La LGAMVLV también el objeto principal de esta investigación, la Alerta de Violencia de Género, misma que estudiaremos a profundidad en el capítulo último, por lo que por ahora nos limitaremos a mencionar que, de acuerdo con información del Instituto Nacional de las Mujeres (2022), hasta el momento en que se cierra nuestra investigación, la alerta se había declarado en 13 estados de la República, tal como lo mostramos en seguida.

**Tabla 1***Entidades federativas con Declaratoria de Alerta de Violencia de Género*

<b>Entidad federativa</b>	<b>Fecha de declaratoria</b>	<b>Territorio</b>
Estado de México	31 de julio de 2015	11 municipios
Morelos	10 de agosto de 2015	8 municipios
Michoacán	27 de junio de 2016	14 municipios
Chiapas	18 de noviembre de 2016	7 municipios
Nuevo León	18 de noviembre de 2016	5 municipios
Veracruz	23 de noviembre de 2016	11 municipios
	03 de junio de 2019	(Acumulación de una segunda declaratoria)
Sinaloa	31 de marzo de 2017	5 municipios
Colima	20 de junio de 2017	5 municipios
San Luis Potosí	21 de junio de 2017	6 municipios
Guerrero	22 de junio de 2017	8 municipios
	9 de junio de 2022	(Acumulación de una segunda declaratoria)
Quintana Roo	7 de julio de 2017	3 municipios
Nayarit	4 de agosto de 2017	7 municipios
Zacatecas	7 de agosto de 2018	Todo el Estado
	1 de diciembre de 2020	(Acumulación de una segunda declaratoria)
Oaxaca	29 de agosto de 2018	39 municipios
Durango	5 de noviembre de 2018	16 municipios
Campeche	16 de noviembre de 2018	8 municipios
Jalisco	20 de noviembre de 2018	Todo el Estado
Puebla	8 de abril de 2019	50 municipios
Baja California	25 de junio de 2021	Todo el Estado

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>.

Además, se encuentran 9 procedimientos en trámite, de los Estados de Durango, Jalisco, Puebla, Coahuila, Oaxaca, Yucatán, Campeche y Ciudad de México (2022).

Por otro lado, un informe presentado por la asociación civil "Católicas por el Derecho a Decidir", recuenta las primeras solicitudes de la alerta. El primer estado en solicitarla, fue Oaxaca en el año 2008. La solicitud fue negada porque a consideración de las autoridades, la misma no cumplía con los requisitos necesarios.

Posteriormente, Guanajuato la solicitó en 2009, el Estado de México en 2010, Nuevo León en 2012, Hidalgo en 2013 y Guanajuato nuevamente en 2013; todas estas solicitudes fueron rechazadas, bajo los argumentos de que no existían pruebas suficientes para acreditar su necesidad o que no se cumplían los requisitos contemplados en la ley (2018). Antes ofrecimos datos respecto de la comisión de feminicidios en algunas de estas entidades, que contradicen las razones en las que se sustentaron las negativas de las declaratorias solicitadas.

Por su cuenta, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, en su Informe respecto a la implementación del tipo penal de feminicidio en México, retrató también de manera muy detallada, los procedimientos que hasta el año 2018 se habían dado para decretar la AVGM en las entidades del país. Por mencionar algunas; en Baja California, se hizo la respectiva solicitud a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), y a pesar de haber registros de altos índices de asesinatos violentos y brutales (entre 2011 y 2013 se registraron 215), la Comisión negó la solicitud con el argumento de que las autoridades tenían la voluntad política para cumplir con las recomendaciones en la materia (2018).

En el Estado de México, la solicitud realizada en el 2010 fue negada; y hasta el 2015, después de la concesión de un amparo, fue decretada; como ya referimos, el caso de esta entidad, representa también uno de los más alarmantes; las cifras daban cuenta del alza en los delitos de feminicidio y el negligente actuar de las autoridades. A pesar de los altos índices de violencia, aún hay entidades en las que hasta el momento no se ha hecho la solicitud; específicamente los estados de Aguascalientes, Hidalgo, Baja California Sur, y Tamaulipas.

### 3.4 Instituciones para atender la violencia contra las mujeres

En 2009, se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM). Un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creado con el objetivo de diseñar las políticas públicas encaminadas a la erradicación de la violencia en contra de la mujer, que funciona en coordinación de los tres niveles de gobierno y se

encarga de promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales a que se ha comprometido Estado mexicano en la materia; a elaborar y dar seguimiento al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Uno de los logros de dicha Comisión, es la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres, a partir del año 2010. Sus ejes principales de acción son tanto la atención como la prevención de la violencia contra las mujeres; actualmente hay 54 centros distribuidos en 30 entidades del país. Y su creación representó un importante avance, puesto que uno de sus objetivos es incidir directamente en “la reducción de las tasas de violencias de género, familiar, sexual y de homicidios dolosos contra mujeres (tipificados como feminicidios)” (CONAVIM, 2012). Los servicios principales que ofrecen los centros son: la administración y procuración de justicia; asesorar y representar jurídicamente a las mujeres; y brindarles atención psicológica y médica.

A pesar de la existencia de estos dispositivos de apoyo legal y social, el actuar de los Centros no ha logrado dar las respuestas esperadas. Uno de los señalamientos que se les puede hacer, es que han cometido el error de establecer la figura de la conciliación como la vía para resolver la gran mayoría de los problemas de violencia. Estimamos al respecto, que exhortar a las mujeres víctimas de violencia para que lleguen a acuerdos con sus agresores, no sólo es ejercer otra forma de violencia contra ellas al confrontarlas con sus victimarios; sino que, a largo o mediano plazo, estas treguas no se sostienen porque los problemas de fondo no se resuelven, y tiene como consecuencias la continuación e incluso el aumento de diferentes modalidades de violencia. Por lo tanto, se valora como necesario reestructurar el funcionamiento de estas instancias a fin de que funcionen como verdaderos centros de justicia, y no como instituciones que en sus dinámicas toleran de facto, y perpetúan los circuitos de violencia.

En 2009, la CONAVIM crea también la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional, que se integra tanto por dependencias federales, organismos públicos autónomos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. Su principal objetivo es implementar las acciones de coordinación del Gobierno Federal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar el respeto a sus derechos humanos a la seguridad personal, el acceso a la justicia y al desarrollo social (CONAVIM, 2009).



Y en 2019, fue aprobado el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) 2019-2024, cuya finalidad es dar un seguimiento y evaluación de los resultados en materia de prevención y sanción de la violencia contra las mujeres; y que “responde al sentir de las y los mexicanos para proteger la vida de las mujeres” (CONAVIM, 2018). Dentro de los objetivos propuestos encontramos el de homologar la definición del delito de feminicidio en todos los códigos penales de todas las entidades y crear un registro que reúna los datos de aquellas personas que hayan sido sentenciadas por el delito de feminicidio; así como el de

“garantizar a hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio el acceso a servicios de salud, educación, así como al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”. (CONAVIM, 2019, pág. 51);

Otro de los objetivos, que resulta de suma importancia respecto del acceso a la justicia, es el de

“promover la coordinación para la revisión de carpetas de investigación de casos de feminicidio, con perspectiva de género y estándares internacionales de investigación, bajo los lineamientos de la metodología diseñada por la ONUDC, en casos rezagados o archivados por parálisis de la investigación”. (CONAVIM, 2019, pág. 56);

A nivel estatal, por ejemplo en Zacatecas, en diciembre del 2017, se expidió el “Protocolo de Investigación para el Delito de Feminicidio para el Estado de Zacatecas”, que en su artículo 4 establece como principales objetivos privilegiar la debida diligencia en las investigaciones, establecer procedimientos de investigación acorde al sistema de justicia penal acusatorio adversarial, la capacitación de los servidores públicos sobre el mismo protocolo y los derechos humanos contenidos en el Derecho Internacional, entre otros (Periódico Oficial, 2017).

A pesar de la existencia de tales instituciones, un breve análisis de cada uno nos permite observar que existen fallas en su diseño, pues no terminan por considerar a los feminicidios como un problema estructural, consecuencia en parte del actuar del Estado, sino que lo pretende atender como un producto de conflictos meramente sociales. Por otro lado,

el funcionamiento o puesta en marcha de las instituciones también es objeto de señalamientos, pues no se percibe un trabajo constante de las mismas.

### 3.5 Protocolos de actuación en materia de impartición de justicia

En materia de impartición de justicia e investigación judicial, se han creado diversos protocolos que obligan a las autoridades competentes a investigar los asesinatos de mujeres, en casos específicos, como feminicidios; esto porque como señalamos, los feminicidios suelen ser investigados como homicidios o suicidios.

Así, en el año 2010, a raíz de la adopción del “Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en México”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integró el Comité de Seguimiento y Evaluación del Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en México, con la intención de institucionalizar la aplicación de la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional y en la vida institucional de los órganos de impartición de justicia. Por lo que en 2015 creó el “Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género”. Éste tiene como objetivo ser un instrumento en el que las juezas y los jueces dirijan sus actividades y cumplan con las obligaciones de “promover, respetar, proteger y garantizar, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el derecho a la igualdad y a la no discriminación”. (SCJN, 2015)

La importancia de dichos protocolos radica en que establecen los mecanismos a seguir por las autoridades, pero es necesario que éstas tengan los conocimientos necesarios, así como la disposición de llevarlos a cabo y cumplir con ellos, de lo contrario, tal como sucede actualmente, su eficacia queda superada por la negligencia y complicidad de las instituciones.

### 3.6 *El Estado mexicano y su responsabilidad en “Campo Algodonero”*

Antes hemos mencionado la importancia de la movilización social y de las recomendaciones hechas al Estado mexicano por parte de organismos internacionales; la más relevante en casos de feminicidios tiene como antecedentes los asesinatos de tres jóvenes en Ciudad Juárez, en cuyos casos las autoridades actuaron con tal negligencia que, luego de un largo proceso judicial nacional e internacional, el 16 de noviembre del año 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió la sentencia comúnmente conocida como “Campo

algodonero”, la del Caso González Y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México (2009), en la que se sentenció culpable al Estado mexicano por la desaparición y asesinato de las tres jóvenes mujeres.

En resolución de la Corte, se sentenció al Estado mexicano por haber violado derechos humanos de las víctimas directas Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, tales como el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad; además, respecto de las víctimas indirectas –sus familiares– también se les negaron e impidieron el acceso a derechos como a la justicia y la protección judicial.

Ordenaba también que se condujera eficazmente el proceso penal con el fin de identificar y sancionar a los responsables materiales de la desaparición maltratos y privación de la vida de las víctimas; para lo que debía remover cualquier obstáculo que impidiera una debida investigación, así como garantizar el acceso a todos los medios disponibles para la investigación, misma que debía realizarse con perspectiva de género y conforme a los protocolos y manuales debidos.

Respecto a esto último, el Estado debía estandarizar todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia en materia de investigaciones de delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres; adecuándolos con lo establecido por protocolos internacionales, como el Protocolo de Estambul.

### *3.7 Sentencias nacionales relevantes en casos de feminicidio*

A nivel nacional, también se han emitido sentencias judiciales importantes en materia de feminicidios, de ellas surgen una serie de acciones cuyo objetivo es permear en los debidos procesos en casos de feminicidio. Las sentencias que ha dictado la Suprema Corte de Justicia de la Nación impactaron no sólo en los casos concretos, sino que señalaron cuestiones que deben observarse en futuras investigaciones. A continuación las señalamos.

#### *3.7.1. Caso de Mariana Lima Buendía*

El 25 de marzo del año 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la primera sentencia referente a un caso de feminicidio, el de Mariana Lima Buendía. La sentencia correspondió al amparo en revisión que interpuso la madre de la víctima, Irinea Buendía Cortez, quien luego de una larga lucha logró que el caso llegara hasta dicha instancia.

El 29 de junio del año 2010, Mariana fue asesinada por su esposo, quien entonces fungía como comandante del grupo del Subprocurador del Estado de México, y quien manifestó que al llegar a su casa, había encontrado el cuerpo de su esposa colgado con una cinta. A partir de ahí, las investigaciones por la muerte de la víctima se iniciaron por suicidio; no obstante, su madre nunca creyó esa versión y aportó valiosa información –ignorada por las autoridades- que apuntaban a que se había tratado de un feminicidio, dados los antecedentes de violencia familiar y los propios datos obtenidos en la escena del crimen.

Sin embargo, las autoridades encargadas de la investigación ignoraron e incluso revictimizaron a la señora Irinea, continuando la investigación como si se hubiese tratado de un suicidio; es decir, las inconsistencias, irregularidades y omisiones estuvieron siempre presentes en la investigación. La sentencia de la Corte, con base en todo lo anterior señaló que:

“las autoridades ministeriales no demostraron haber adoptado medidas razonables para dilucidar objetivamente la verdad de los hechos durante las primeras etapas de la investigación, la cual, en casos de violencia contra mujeres es crucial puesto que aquéllas podrían impedir u obstaculizar esfuerzos posteriores para identificar, procesar y castigar a los responsables”. (SCJN, Amparo en revisión 554/2013, 2015)

Ésta marcó entonces un parteaguas, dado que además de resolver el caso concreto, generaba obligaciones para futuras investigaciones, como es el caso de la siguiente sentencia aquí presentada.

### *3.7.2. Caso de Karla del Carmen Pontigo Lucciotta*

En noviembre del año 2019, la misma Corte dictó la sentencia respecto al asesinato de Karla del Carmen Pontigo Lucciotta, cometido en San Luis Potosí. En la sentencia, se resolvió que la investigación debía llevarse a cabo siguiendo los protocolos de actuación en materia de perspectiva de género por el delito de feminicidio, y no de homicidio culposo como se había hecho la primera vez; además, ordenó iniciar los procedimientos necesarios con el fin de sancionar de por las vías administrativa o penal, según sea el caso, a aquellas autoridades que intervinieron en el caso de manera irregular. Asimismo, señaló que

“la inacción y la indiferencia estatal ante las denuncias de violencia de género reproducen la violencia que se pretende atacar e implica una discriminación en el derecho de acceso a la justicia”. (SCJN, Amparo en revisión 1284/2015, 2019)

La investigación aún sigue en proceso, y se está en espera de comprobar si la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí la lleva a cabo de acuerdo con lo ordenado en la sentencia mencionada. Sin embargo, el hecho de que ordenara se investigara a las autoridades responsables también marco un precedente importante, pues no basta con “resarcir” las fallas en los procesos, sino que es necesario contar con mecanismos que permitan sancionar a los servidores públicos.

De tal manera que aunque ambas sentencias representaron un importante avance en materia de impartición de justicia en delitos de feminicidio, respecto a la investigación con perspectiva de género y sanción de servidores públicos que actúen de forma negligente, discriminadora o cómplice, la realidad es que en relación con el número de feminicidios que se cometen al día, las sentencias también reflejan que la justicia no es ni pronta ni expedita y mucho menos alcanza los cientos de expedientes rezagados en las Fiscalías o Procuradurías. Los procesos son sumamente lentos, y no todos tienen el desenlace de los aquí citados. Además, el que la Suprema Corte se pronuncie y emita los lineamientos a seguir en futuras investigaciones, no significa que en realidad se lleven a cabo; pues aún no existe la suficiente capacitación de las policías investigadoras, agentes del ministerio público, jueces y demás personal involucrado en las investigaciones.

## **Recapitulación**

Los apartados anteriores nos permitieron retomar la historia de los feminicidios en México, al mismo tiempo que hacer un balance de las acciones que hasta ahora ha implementado el Estado, a partir de lo cual, nos permitimos ofrecer las siguientes conclusiones.

Primero. Tal como lo observamos desde la perspectiva teórica, el contexto histórico nos permite afirmar que durante mucho tiempo ha existido una normalización social de la violencia contra la mujer, que la vuelve casi invisible, y que aún en los casos más extremos de violencia, como lo son los feminicidios, la regla general es culpabilizar a las víctimas. En este proceso, el Estado se vuelve parte del problema, cuando son sus instituciones las que

evitan generar acciones cuyo propósito sea atender la raíz de los problemas, o cuando son las propias autoridades las que ejercen una constante revictimización. Así que pudimos retomar aquellos casos en los que, a pesar de un aumento de feminicidios, las instituciones no implementaron las medidas necesarias para investigar los delitos ni mucho menos para prevenirlos. Las víctimas eran señaladas como las culpables de los hechos, y a sus familias se les negó el acceso a la justicia.

Segundo. Que las acciones llevadas a cabo son producto de los señalamientos, demandas y exigencias de las organizaciones civiles, de víctimas y familiares de ellas, así como de colectivos feministas, fueron todos estos los que provocaron el actuar del Estado, pues este no actúa por voluntad propia. Detrás de cada acción del Estado se encuentra una omisión del mismo.

Así, la LGAMVLV fue promulgada gracias al arduo trabajo de grupos feministas, encabezados por la antropóloga y entonces diputada, Marcela Lagarde, que exigían medidas para combatir las violencias a la que se enfrentaban las mujeres en todo el país. Los protocolos en materia de impartición de justicia se establecieron como consecuencia de un importante número de investigaciones llevadas a cabo de manera negligente y revictimizante. Las políticas públicas que erróneamente se han encaminado en atender las violencias que sufren las mujeres a través de ellas mismas, es decir, con la idea de que son ellas quienes deben acercarse a las autoridades a denunciar, o que son ellas las que deben alejarse de los núcleos en los que sufren violencia, son señaladas en espera de un cambio en sus objetivos, que permitan generar un verdadero impacto en materia de violencia contra las mujeres y feminicidios.

Tercero. Ni la prevención, ni el acceso a la justicia respecto a la violencia feminicida, ni sus consecuencias han sido atendidas de manera transversal por las instituciones del Estado. En los feminicidios no solamente las niñas y mujeres asesinadas son víctimas; también lo son sus familias, sus madres y padres, hermanos, los hijos que quedan en la orfandad. Y hasta ahora, no existen políticas públicas ni leyes abocadas a dar respuestas eficaces a estas problemáticas.

### CAPÍTULO III

## ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO PARA EL ESTADO DE ZACATECAS: UNA MEDIDA INSUFICIENTE FRENTE A LOS FEMINICIDIOS

### **Introducción**

El eje central de esta investigación ha sido en todo momento el actuar del Estado mexicano frente a la violencia contra las mujeres en su forma extrema, los feminicidios. A lo largo de los capítulos anteriores se reunieron los insumos teóricos e históricos que permiten ahora caracterizar al propio Estado como uno de naturaleza patriarcal, vinculado a intereses económicos, aliado con las élites, y un actor clave en la producción y reproducción de las violencias contra las mujeres y los feminicidios. En este punto es oportuno caracterizar su actuar, analizar detenidamente qué ha hecho y qué no ha hecho para enfrentar el fenómeno de los feminicidios en Zacatecas. Para ese propósito se decidió revisar a detalle las acciones formales que la autoridad estatal lleva a cabo, es decir, las leyes que promulga, las sentencias que dicta, los acuerdos que firma, y las políticas públicas que implementa. De ahí, que la materia principal de este capítulo sea la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Zacatecas, pues al partir de ésta, situándola en su contexto histórico, es posible lograr un panorama multidimensional de las acciones y omisiones del Estado frente a los feminicidios.

La Alerta de Violencia de Género resulta una ruta idónea para determinar en primer lugar, cuáles son las responsabilidades que el propio Estado reconoce como suyas y que para su cumplimiento las transforma en acciones concretas a realizar por cada poder frente a dicha problemática; y en segundo lugar, en función del cumplimiento o incumplimiento de estas, podremos determinar las omisiones en las que han incurrido, bien porque existan acciones

que ni siquiera se lleguen a considerar como su responsabilidad, o porque a pesar de estar enmarcadas dentro de su competencia, no cumpla con ellas. Este análisis se desarrolla situando la Alerta en el contexto de la entidad, es decir, estableciendo la relación que existe entre el cumplimiento o incumplimiento de las medidas y la situación propia por la que atraviesa el Estado, considerando algunas de las problemáticas que se gestan a la par, así como los actores que participan en este proceso, los que se oponen y los que exigen su cumplimiento.

Así, en la Resolución de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Zacatecas encontramos la definición que se da al problema de la violencia contra las mujeres y los feminicidios, y los lineamientos que el Estado concibe para intervenir: la prevención, la seguridad y la reparación y justicia. Luego, en el Programa de Trabajo del SEPASEV: Acciones de Prevención, Seguridad, Justicia y Reparación de la Violencia Feminicida para el Estado de Zacatecas, encontramos las rutas o vías de acción concretas que las instituciones pondrán en marcha para cumplir con las medidas dictadas por la Alerta, lo que nos permitió determinar en qué medida se cumple la responsabilidad de atender esas acciones específicas, y por ende, sino es así, podremos señalar las omisiones concretas de las instituciones.

Aunado a lo anterior, de los Informes del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres pudimos obtener el calificativo que el propio Estado o las instituciones se otorgan, pues en estos se menciona qué se ha llevado a cabo, y de alguna manera justifica su actuar, manifestando entre líneas que el Estado ya cumplió con lo que le corresponde, liberándose de cualquier otra responsabilidad. Los datos recabados del análisis del programa de trabajo y de los informes fueron contrastados con otras fuentes ofrecidas por las mismas instituciones, por lo que a partir de una revisión detallada se podrá vislumbrar la veracidad, alcance y limitaciones de las acciones llevadas a cabo por las instituciones. Con la información recabada, y su análisis, a la luz del contexto actual de la entidad Zacatecana, logramos cumplir con los objetivos de esta investigación, y que son el objeto del presente capítulo. En ese sentido, lo hemos estructurado de la siguiente manera.



Primero atenderemos la cuestión de la definición de la Alerta, delimitando lo que es este mecanismo, y esbozando apenas su funcionamiento, dado que en el último apartado entraremos de lleno en este aspecto, explicándolo con el caso de Zacatecas. En segundo lugar, creemos que es importante presentar el panorama de violencia contra las mujeres en el estado, destacando aquí cifras respecto de ciertos tipos de violencia, lo que nos permitirá entender la imperante necesidad de contar con mecanismos efectivos para hacer frente al fenómeno de los feminicidios. Por esto, serán mencionadas también algunas acciones llevadas a cabo en la entidad cuyos objetivos se enfocaban en atender esas problemáticas. Una vez hecho esto, retomaremos la cuestión del funcionamiento de la alerta, deteniéndonos en el proceso que se atraviesa para que sea declarada, haciendo énfasis en aquellos aspectos que consideramos viciosos y contraproducentes para la efectividad de la propia alerta. Y por último, nos enfocaremos en el análisis de las medidas establecidas en la Declaratoria de Zacatecas, revisando los aspectos concernientes a su diseño e implementación, determinando en qué medida éstas han sido cumplidas o no, y entonces estaremos en condiciones de presentar las conclusiones a que llegamos con esta investigación.

### **1. Violencia contra las mujeres y los feminicidios en Zacatecas**

Zacatecas es una de las 32 entidades federativas de México, situada al centro del país, lo que la convierte en un punto estratégico en cuanto a vías de comunicación; sin embargo, el estado lleva décadas en una situación de atraso económico y altos índices de inseguridad.

Los graves problemas de desempleo y violencia incidieron en el aumento de la migración, uno de los fenómenos en los que la entidad se destaca por mantener los índices más altos. Por otro lado, encontramos que el estado se avoca a las actividades del sector terciario, y la informalidad en el empleo supera a la formalidad, lo que resulta en situaciones de vulnerabilidad para la sociedad que labora en estas condiciones. Como en el fenómeno de la violencia, el de la precariedad en el trabajo, afecta en mayor medida a las mujeres, así, un total de 225,457 personas en el estado perciben ingresos de 1 hasta 2 salarios mínimos, de los que 78,989 son mujeres; además, 16,317 mujeres pertenecen al índice de población ocupada que no percibe ingresos, y 59,444 pertenecen al sector informal. Por otro lado, mientras que el 63.9% de los hombres pertenecen a la población económica activa, solamente el 36.1% de las mujeres responde a este índice.

A partir de estas cifras, entendemos que en nuestro estado la feminización de la pobreza es un problema al que no se ha dado la atención necesaria, ni se han implementado políticas enfocadas a erradicarla.

Desde hace décadas las fuentes de empleo no son suficientes, lo que ha originado a su vez que la migración sea una de las opciones más viables para la población, los niveles más altos del país, y la inseguridad no disminuye, la pandemia por el COVID-19 disparó los niveles de desigualdad, aunado al aumento en los índices de violencia.

Respecto a la violencia contra las mujeres, las medidas sanitarias para hacer frente a la pandemia, como el confinamiento en casa, significó para muchas mujeres el tener que convivir la mayor parte del día con su agresor, lo que aumentó los ciclos de violencias, específicamente la sexual, psicológica y física; además hubo un aumento en los niveles de inseguridad económica y alimentaria y desempleo, así como disminución de ingresos.

La violencia en el ámbito familiar también aumentó, a lo que se sumó la restricción con la que podrían contar las mujeres de acceso a redes de apoyo sociales e institucionales. Además, dado el incremento en el uso de tecnologías para desarrollar actividades que antes eran presenciales, la violencia digital contra las mujeres también se incrementó.

En Zacatecas, de acuerdo con datos del BANEVIM, tan solo del 14 de mayo al 13 de junio de 2021 se registraron 1,225 llamadas de emergencia al 911, por eventos de violencia familiar, de pareja o contra la mujer; además en el 92% de estos casos se comete en casa habitación y 8% en lugares públicos, en los que los agresores más comunes son cónyuge o pareja; ex pareja, padre, hijos. Las instituciones encargadas de seguridad en el estado brindaron 6,712 servicios de atención a mujeres en situación de violencia, de los cuales 2,211 fueron denuncias; además se implementó la atención y asesoría por medios como Facebook, mediante el que las mujeres se podían comunicar con las autoridades para solicitar ayuda. Estos últimos datos dan cuenta del grave incremento de violencia contra la mujer que en el contexto de pandemia se dio. Desgraciadamente, el apartado siguiente, en el que presentamos las cifras de feminicidios y otros tipos de violencia contra las mujeres, nos permiten comprobar que este fenómeno no es reciente y que, en la entidad, esta problemática ha incrementado considerablemente durante las últimas décadas.

Por otro lado, el año 2021 se convirtió en uno de los más importantes en términos electorales a nivel nacional, y en nuestro estado, se renovó tanto la gubernatura como el congreso local. Estos cambios significan siempre un cambio en las políticas gubernamentales que han de seguirse, sobre todo si, como es el caso de la entidad, el gobierno que toma posesión corresponde a un partido político distinto al que deja el puesto, una cuestión que por supuesto ha afectado el cumplimiento de la Alerta, como lo revisaremos en su momento. Así, la transición en el ejecutivo estatal también representa un factor que influye en la atención del fenómeno de la violencia contra las mujeres. David Monreal tomó protesta como gobernador en el mes de septiembre de 2022, iniciando un nuevo gobierno que se enfrenta a los problemas mencionados, de los que destacan los altos niveles de violencia, la falta de presupuesto en las instituciones más importantes como la Universidad Autónoma de Zacatecas y el propio gobierno del estado y la falta de empleo.

Para abordar el eje de la violencia, primero hay que recordar que el país lleva años inmerso en los niveles más altos de inseguridad tanto por la comisión de delitos del fuero común como por las consecuencias de la delincuencia organizada, relacionada principalmente con el narcotráfico, aunque también con el secuestro, el tráfico de armas, la trata de personas e incluso la desaparición forzada; dentro de este contexto se ubica Zacatecas, cuyos niveles de inseguridad han aumentado rápida y alarmantemente sobre todo en los últimos años.

De acuerdo con datos del INEGI, presentados en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se estima que en el año 2020 un 22.6% de los hogares tuvo al menos una víctima de delito; además que la tasa de víctimas por cada 100 000 habitantes era de 18 042; y la prevalencia delictiva por sexo muestra que por cada 1000 000 habitantes 17 959 víctimas eran hombres, mientras que 18 116 eran mujeres. De los delitos con mayor tasa de frecuencia se encuentran la extorsión, el fraude y las amenazas verbales.

También se presentan cifras respecto de las denuncias y los procesos de investigación llevadas a cabo por la Fiscalía General; primero se señala que tan sólo el 8.3% de los delitos fueron denunciados, de los cuales nada más en el 60.1% se inició una carpeta de investigación; sin embargo, en el 48.4% de las investigaciones no pasó nada o no se continuó

con el proceso. Estos datos en específico son importantes porque en los delitos cometidos contra las mujeres, la cifra negra, es decir, aquellos eventos de los que no se tienen datos, suelen ser mayor que en otro tipo de delitos; así lo reflejó la ENDIREH 2016, pues sus resultados arrojaron que el 88.4% de las mujeres que sufrieron violencia física o sexual no presentaron denuncia o queja ni solicitaron ningún tipo de apoyo a alguna institución; en específico, 90.6% de mujeres que fueron violentadas en el ámbito familiar no presentaron denuncia, y en el ámbito comunitario la cifra aumenta a 93.4%, es decir, en el ámbito familiar hubo 1.5 millones de víctimas que no acudieron a ninguna institución o autoridad, y en el ámbito comunitario 15.9 millones.

El que el 91.7% de los delitos no se denuncien, muestra que la impunidad en el Estado es persistente, y que la ciudadanía no tiene confianza en las autoridades (12.3%) o considera que los procesos de investigación son una pérdida de tiempo (22.9%); lo que evidentemente resulta en un alza en la comisión de delitos. De la ENVIPE 2020 también se destaca que solamente el 28.3% de las mujeres se sienten seguras al caminar solas por la noche en los alrededores de su vivienda, mientras que en el caso de los hombres, la cifra aumenta a 45.6%.

Otro de los instrumentos que dan cuenta de los niveles de inseguridad es la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), que proporciona estimaciones sobre la percepción de la seguridad pública en la población de 18 años y más y se realiza en 70 ciudades del país; de nuestro estado se estudian Fresnillo y Zacatecas. Para hacer una comparativa entre los años 2020 y 2021, tomaremos los datos del tercer trimestre de cada año, puesto que además de corresponder a las mismas fechas, también muestran los mismos datos, dado que de acuerdo al trimestre que se estudie las encuestas muestran eventos de distinta índole.

Los resultados del tercer trimestre de la ENSU del 2020 reflejan que el porcentaje de población mayor de 18 años que se sintió insegura en su ciudad fue del 80.2% en Zacatecas, mientras que para el municipio de Fresnillo fue del 91.8%.<sup>4</sup> Respecto a la eficacia del gobierno para resolver los problemas, en Fresnillo solamente el 39.7% de las personas está

---

<sup>4</sup> Para el cuarto trimestre del mismo año las cifras aumentaron a 85.9% en Zacatecas, y 94.8% en Fresnillo, este último es el índice más alto a nivel nacional; hay que recordar que este es el municipio en el que se comete el mayor número de feminicidios en la entidad.

de acuerdo, y Zacatecas el porcentaje disminuye a 26.2%.<sup>5</sup> Por último, se señala que el porcentaje de los hogares con violencia en el entorno familiar en Fresnillo fue del 10.7% y del 12.8% en Zacatecas; en el primero, el 12.5% de las mujeres sufrió violencia en ese entorno, y en Zacatecas un 13.8%.<sup>6</sup>

Por su cuenta, en el tercer trimestre del año 2021, que expresan que el 86.1% de las personas en Zacatecas no se sintió segura en la ciudad, y en Fresnillo, la cifra aumenta pues en ese municipio fue de 94.3%, colocándose de nueva cuenta en el primer lugar a nivel nacional. En Fresnillo el 23.7% de la población considera efectivo al gobierno, mientras que en Zacatecas es el 24%. Respecto a la violencia en el entorno familiar, en Fresnillo en un 3.4% de los hogares se presentaron eventos de esta índole, y en Zacatecas en un 12.5%; en esta ciudad 12.7% de las víctimas fueron mujeres (6.1% hombres), y en Fresnillo 4.1% (0.0% hombres).

Estos datos permiten ver que Zacatecas enfrenta desde hace años una crisis tanto en su estructura social y económica, como en el aspecto político, y dan cuenta del panorama en el que se vive la violencia contra las mujeres en nuestro estado; es decir, este problema responde a factores diversos y sumamente complejos que pueden auxiliar en la explicación del lento actuar del aparato estatal. Esta violencia que se manifiesta en distintas formas, se presenta tanto dentro de las familias como en el ámbito comunitario, y resulta evidente que los problemas de desempleo, informalidad, inseguridad y violencia afectan en mayor proporción a las mujeres que a los hombres, pero que a estos se suma las violencias que específicamente se cometen contra ellas.

La correlación entre las problemáticas nacionales y locales y la violencia contra las mujeres pueden ejemplificarse con el caso de Fresnillo, que a nivel nacional es una de las ciudades más inseguras, los grupos delictivos ejercen un fuerte control sobre la ciudad y la tasa de delitos como homicidio, secuestro y extorsión son de las más altas en el estado, pero

---

<sup>5</sup> En el último cuatrimestre del año, los porcentajes disminuyen a 22.6% y 21.6% en Fresnillo y Zacatecas, respectivamente.

<sup>6</sup> En la encuesta del último cuatrimestre estos datos no fueron incluidos; sin embargo, se estima que a nivel nacional el porcentaje de mujeres que enfrentó alguna situación de acoso y/o violencia sexual en lugares públicos fue de 21.6%; en Fresnillo se dio un 15.3% y en Zacatecas un 21.8% (datos que a su vez no se incluyen en la encuesta del tercer trimestre).

además tiene también los índices más altos de eventos violentos contra las mujeres y de feminicidios en la entidad.

Las cifras anteriores nos permiten entender que la violencia en Zacatecas es una de las problemáticas más serias, pero que en el caso de las mujeres los datos muestran que esta no se gesta solamente en los ámbitos públicos, sino que permea en los espacios privados, que han presentado aumentos considerables.

## **2. Los feminicidios y otros tipos de violencia contra las mujeres en Zacatecas:**

Este apartado, presenta datos obtenidos a partir de diversos instrumentos, no solamente respecto de los feminicidios cometidos en la entidad, sino también de otros tipos de violencias que viven las mujeres. Es importante traer cifras de otro tipo de violencias porque –como ya lo hemos establecido– los feminicidios al ser la culminación de un continuum de violencia son antecedidos por otras expresiones violentas; las violencias, al no ser atendidas ni sancionadas, escalan en niveles de agresión mayores y tienen –muchas veces– el desenlace de los feminicidios.

De tal forma que atender los feminicidios supone la necesidad de atender todas las violencias que viven las mujeres, y que tienen como consecuencia los asesinatos las mujeres. Así pues, antes de revisar lo relativo a dicho fenómeno es necesario retomar algunos aspectos importantes de las otras formas de violencia que le anteceden, y antes de analizar lo relativo a la alerta, debemos presentar primero un panorama de la violencia contra las mujeres en la entidad, recopilando cifras oficiales y no oficiales.

Entonces, se recogerán las estadísticas de los feminicidios y de las violencias que de manera estrecha se relacionan con aquellos, para así determinar, a partir de las propias estadísticas, si la violencia ha aumentado o disminuido, lo que permitirá, una vez concluido el análisis respecto a la respuesta del gobierno, establecer una relación entre lo que este ha hecho y no ha hecho y el aumento o disminución de los feminicidios.

Los instrumentos que para tales efectos sirven son la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de los años 2011 y 2016, los Informes de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información que presenta el Banco Estatal de Datos sobre Violencia

contra las Mujeres (BANEVIM), y datos que organizaciones de la sociedad civil presenten al respecto.

Desde ahora podemos adelantar que los feminicidios en Zacatecas han evolucionado, pero que una de las características que persiste es que, tal como lo señalan Hernández y Martínez (2020), un gran número de los feminicidios se clasifican como íntimos, es decir, se cometen en el ámbito familiar, por un hombre con el que la víctima tiene una relación estrecha, generalmente la pareja o ex pareja, o incluso padres y hermanos, es por esto que se cree conveniente señalar las estadísticas de violencia familiar, que de manera reiterada antecede a los feminicidios.

### **3. Disparidad de estadísticas oficiales y datos de la sociedad civil**

Ya hemos señalado cuáles son los instrumentos de los que recopilaremos las cifras de la violencia contra la mujer en Zacatecas, pero es necesario señalar algunos aspectos de esta tarea.

Cada instrumento responde a objetivos específicos y tanto sus metodologías como los resultados que ofrecen llegan a ser distintos, por lo que no es posible presentar la evolución de algunos tipos de violencia. En el caso de la ENDIREH, ésta surge con la intención de recopilar datos respecto de la violencia que viven las mujeres en distintos ámbitos y bajo formas diversas; y de las cinco que hasta ahora se han presentado todas han recopilado información de distintas formas de violencia, lo que se explica a partir de que como ya hemos mencionado la violencia evoluciona y encuentra nuevas formas de manifestarse, así, los tipos de violencia que se nombraban y reconocían en los primeros años de este siglo no son los mismos que del año actual; lo que ha hecho necesario recabar información al respecto.

Sin embargo, consideramos es necesario que haya una continuidad en las cifras, y no disminuir o eliminar las de aquellas formas de violencias que no desaparecen. Es imperante para atender esas violencias, contar con un registro histórico que muestre su evolución; si la violencia física, sexual, económica ya eran censadas en 2002, y éstas siguen presentes en la vida de las mujeres, se vuelve obligatorio continuar con sus registros.

### 3.1. ENDIREH 2011

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) es realizada en conjunto por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Nacional de las Mujeres, y su objetivo ha sido obtener información respecto a la incidencia de violencia de pareja en contra de mujeres, así como la que sufren en los ámbitos escolar, laboral y comunitario. Se realizó por primera vez en el año 2003, luego en 2006, 2011, 2016, y la última en el año 2022<sup>7</sup>.

En la elaboración de la ENDIREH del año 2011, se entrevistó a mujeres de 15 años o más, en un total de 4000 viviendas. Para realizarla, los cuestionarios se segmentaron en violencia vivida en el ámbito privado y en el ámbito público.

Los resultados refieren que en el ámbito privado el 47.5% de las mujeres sufrió violencia por parte de su pareja a lo largo de su relación; y un 35.6% la sufrió en los últimos 12 meses anteriores a la entrevista. De esas mujeres, durante el tiempo de la relación, un 29.9% fue víctima de violencia física y un 14.5% de violencia sexual; mientras que durante los últimos doce meses anteriores al tiempo de realizar la encuesta, el 20.2% refirió haber sufrido violencia física y el 9.4% violencia sexual. Es importante resaltar estos resultados porque esos tipos de violencia, tal como se ha mencionado, pueden llegar a ser la antesala de los feminicidios, por ende, atenderlas significa actuar preventivamente frente aquellos. Si, por el contrario, se omite llevar a cabo acciones para atender esa problemática, la consecuencia es que se permite que esos eventos se sigan dando y se genera un ambiente en el que fácilmente se producen otros tipos de violencia; es decir, si un importante número de mujeres son violentadas en su hogar, de distintas formas, ellas están expuestas a la amenaza constante de otros tipos de violencia, como la feminicida. Ahora bien, en esos casos la amenaza se presenta de manera silenciosa, no se manifiesta de una forma explícita, sin embargo, un 5.7% de las mujeres refirió haber sido amenazadas de muerte a lo largo de la relación; y durante los últimos 12 meses, la cifra fue de 3.2%. Es sumamente importante destacar que también hubo mujeres que sufrieron violencia extrema por parte de su pareja durante su relación (18.2% de ellas), así como en los últimos doce meses antes de la entrevista

---

<sup>7</sup> Los resultados de la ENDIREH 2022 no son tomados en cuenta en este apartado, dado que estos son presentados después de que se declaró la Alerta para Zacatecas. Sin embargo, en apartados siguientes nos permitirán abonar al análisis de los resultados de la Alerta.



(15.6%). En estos últimos resultados, la amenaza de ser víctimas de feminicidio se presenta de manera expresa, la persona que ejerce la violencia, tácitamente manifiesta que el feminicidio puede llegar a ocurrir.

Además, la violencia se ejerce de manera extrema, y como se puede ver en los resultados siguientes, estamos frente a un claro antecedente de la violencia feminicida; incluso, muchas de estas formas se encuadran a lo que describe el tipo penal de feminicidio.

El porcentaje de mujeres que fueron pateadas, amarradas, las intentaron asfixiar o ahorcar, las agredieron con cuchillos o navajas o les dispararon con armas fue de 52.2%; aquellas que tuvieron que recibir atención psicológica, hospitalaria o fueron operadas: 33.2%; las que sufrieron quemaduras, pérdida de dientes, fracturas, abortos, inmovilidad de alguna parte de su cuerpo o el fallecimiento de algún integrante del hogar fue de 23.3%. En todos esos casos, se está frente a un intento de feminicidio, pues en la acción de asfixiar, disparar a una persona o hierirla con una navaja evidentemente está la intención de provocar la muerte; todos estos casos incluso pudieron haberse tipificado como tentativas de homicidio calificado, no de feminicidio, porque hay que recordar que en Zacatecas este delito se tipificó hasta el 2012.

Además de lo anterior, la encuesta refiere que también se entrevistó a mujeres que en ese momento se encontraban solteras, pero que en algún momento estuvieron en una relación. De ellas, el 55.4% refirió haber sufrido violencia física, y el 34.3% violencia sexual, y en cuanto a la violencia extrema, el 21.1% fueron amenazadas con matarlas a ellas o a sus hijos; 14.8% fueron amenazadas con armas; a un 11.4% se les intentó ahorcar o asfixiar; y 9.2% fueron agredidas con cuchillos o navajas.

Asimismo, el número de mujeres que padeció violencia extrema por parte de su expareja fue de 50.5%. de ellas, al 38.2% las amarraban, las intentaban ahorcar o asfixiar, las agredieron con cuchillo o navaja o les dispararon con arma; mientras que al 33.8% les causaron quemaduras, pérdida de dientes, fracturas, abortos, inmovilidad de alguna parte de su cuerpo o el fallecimiento de algún integrante del hogar. Estas cifras también cobran relevancia, tanto por lo que señalamos anteriormente, como porque el porcentaje de feminicidios cometidos por hombres con los que el algún momento la víctima tuvo una relación sentimental responden a una constante en estos crímenes.

Por último, los resultados refieren que la prevalencia de violencia en Zacatecas fue de 57.90%, mientras que la media nacional fue de 66.77%; pero si se analizan las formas específicas de violencia algunas sobrepasan la media nacional; por ejemplo, la física, que se posicionó 29.9% arriba, la económica con un 60% más, y la sexual, con un 14.5% encima de la nacional. Estos resultados posicionaron a la entidad en el número 7 de los estados más violentos contra las mujeres.

### 3.2. ENDIREH 2016

La tercera ENDIREH se llevó a cabo en el año 2016 para dar continuidad al trabajo iniciado en el año 2003; en este sentido, su objetivo era generar información respecto las violencias que habían sufrido mujeres de 15 años o más en distintos ámbitos de su vida y en diversas modalidades, para establecer una comparación con las encuestas de los años anteriores, y además para poder apoyar en el diseño y seguimiento de políticas públicas encaminadas a atender y erradicar dicha problemática. Sin embargo, existen variaciones en todas las encuestas realizadas, por lo que no es posible hacer una comparación de todos los datos que recopilamos.

Primero, los resultados refieren que las mujeres entrevistadas en la entidad zacatecana, un 59% de las mujeres sufrió algún tipo de violencia; de ellas el 42.1% la sufrió por parte de su pareja en su relación actual o en la última; y de ellas el 16.6% sufrió violencia física y el 5.4% violencia sexual. Por otra parte, de las mujeres que sufrieron violencia en los últimos 12 meses antes de la entrevista, un 6.3% refirió ser víctima de su pareja de violencia física y sexual un 2.1%. Luego, en el 49.9% de los casos, las mujeres refirieron que su pareja reaccionaba de manera violenta contra ellas en momentos de enojo, y un 28.5% refirió haber sido insultada, golpeada o amenazada.

En comparación con las cifras a nivel nacional, la prevalencia de violencia contra mujeres en Zacatecas fue de 59% y la media nacional de 66.10%; respecto a la violencia de la pareja a lo largo de la relación actual o última, en Zacatecas fue de 42.10%, y a nivel nacional de 43.90%. En cuanto a la violencia sexual, en la entidad el porcentaje fue de 30.9%, y 41.30% a nivel nacional. Para este año, la entidad se colocó en el puesto número 24 de los estados más violentos contra mujeres.

Aunque es notable que en comparación con la ENDIREH del 2011 hubo una disminución respecto de la media nacional esto no significa que haya disminuido la violencia contra las mujeres en el estado, si no que hubo un drástico aumento en otras entidades, que terminaron por superar las cifras de Zacatecas. En este sentido, nuevamente vemos que el porcentaje de mujeres violentadas por su pareja o expareja es alto, y que además los tipos de violencia que anteceden a la feminicida como la física y sexual seguían presentándose cotidianamente. Sin embargo, en cuanto a las formas extremas de violencia no es posible hacer una comparación entre los años 2011 y 2016, puesto que en esta última no se presentaron resultados al respecto, lo cual resulta lamentable, dado que para este año el delito de feminicidio se encontraba ya tipificado y sería más factible realizar una comparación entre estos resultados y el número de eventos de violencia feminicida cometidos en el estado de Zacatecas.

### 3.3. Incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

A partir de los informes que ofrecen las Procuradurías o Fiscalías de cada entidad federativa de los delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ofrece mensualmente las cifras de la incidencia delictiva, en las que se reporta el número de cada delito cometido; para la investigación nuevamente recopilaremos los datos de violencia familiar y evidentemente de feminicidio

El reporte de incidencia del año 2015 (el más antiguo que ofrece el Secretariado), reportó 735 delitos de violencia familiar en el Estado de Zacatecas (aunque no se especifica el género de las víctimas); y respecto a la comisión de feminicidios, indicó que en ese año no se cometió ninguno. Sin embargo, la titular de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado declaró al periódico local NTR el 4 de agosto, que a la fecha se habían registrado seis víctimas de feminicidio, y que Zacatecas se encontraba entre los 9 estados que carecían de protocolos de actuación e investigación de feminicidios. Es necesario resaltar que, primero, la falta de coincidencia entre las cifras que ofrecen los entes de gobierno y las declaraciones que los representantes de los mismos dan es una constante a través de los años;

y segundo, el protocolo de actuación fue creado hasta el año 2017, como más adelante revisaremos.

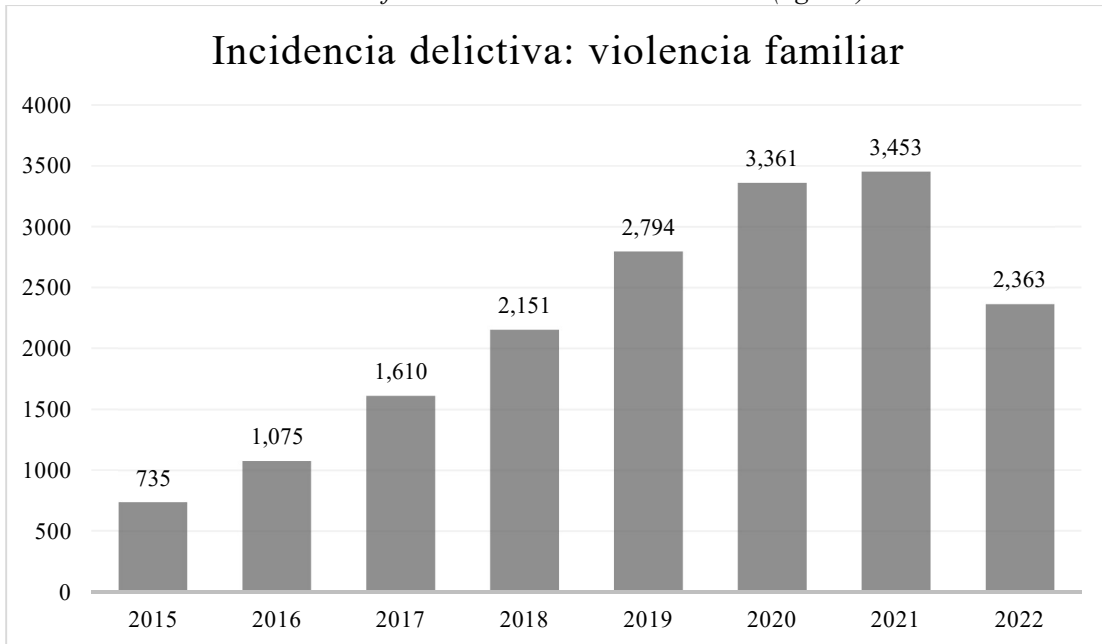
Para el siguiente año, 2016, la cifra por delitos de violencia familiar aumentó a 1,075, y la de feminicidios a 11; entre estos años vemos un importante aumento en ambos delitos, aumento que será una constante en los años subsecuentes. Así, el índice del año 2017 reportó la comisión de 1,610 delitos de violencia familiar, y en cuestión de feminicidios la cifra se fue la misma que en el año anterior, es decir, 11 feminicidios; pero para el año 2018 las cifras vuelven a aumentar considerablemente, pues fueron contabilizados 2,151 delitos de violencia familiar y 20 feminicidios. Este año es el más violento respecto a los feminicidios en Zacatecas.

Luego, la incidencia del año 2019 resulta en un aumento respecto del último año en cuestión de delitos de violencia familiar, al reportarse 2794; sin embargo, respecto al feminicidio se dio una disminución, pues nuevamente fueron contabilizados 11 feminicidios, y en el año 2020 se repitió la tendencia, al haber un aumento en delitos de violencia familiar, dándose un total de 3,316; pero una disminución en la comisión de feminicidios, al reportarse 10.

El índice del año 2021 refiere que se han cometido 3,453 delitos de violencia familiar y 11 feminicidios. Por último, para el año 2022, en lo que respecta de los meses de enero a agosto, se han registrado 2,363 delitos de violencia familiar y 11 feminicidios. Datos que permiten proyectar un aumento en la comisión de estos delitos respecto del último año, pues aún falta contabilizar los cometidos en los meses restantes; a continuación, presentamos las gráficas que auxilian en la descripción de los datos mencionados.

**Tabla 2**

*Incidencia delictiva de violencia familiar en Zacatecas 2015-2022 (agosto)*



**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de los reportes anuales de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Tabla 3**

*Incidencia delictiva del feminicidio en Zacatecas 2015- 2022 (agosto)*



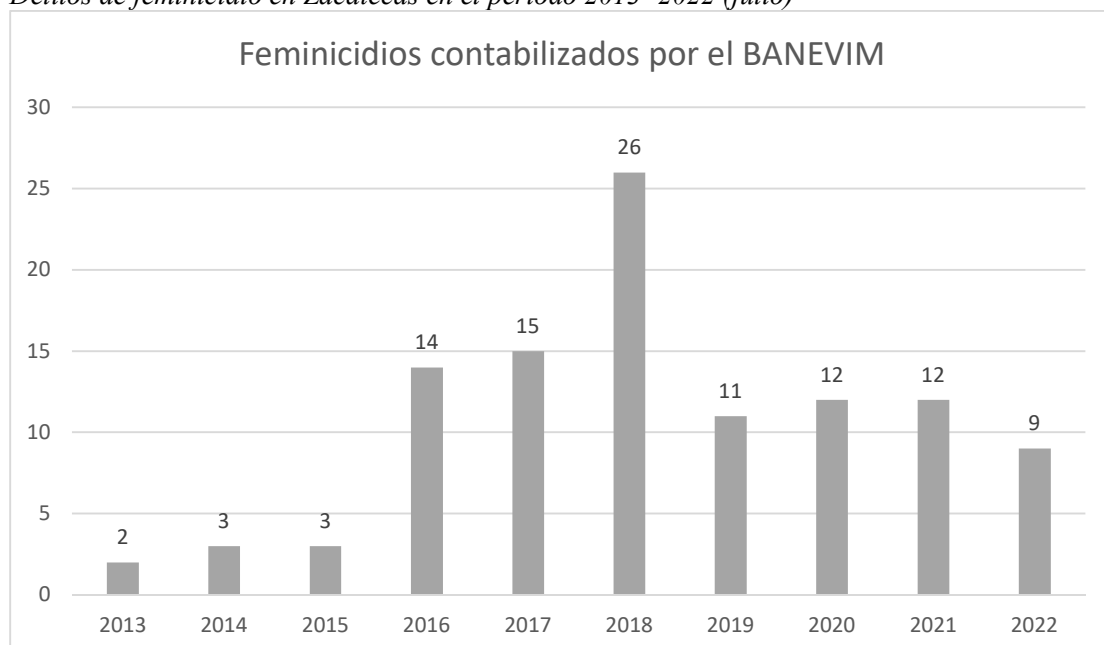
**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de los reportes anuales de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### 3.4. Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra las Mujeres del Estado de Zacatecas (BANEVIM)

El Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra las Mujeres del estado de Zacatecas (BANEVIM) registra los casos o incidencias de violencia contra las mujeres en la entidad zacatecana a partir de la información que brindan instituciones públicas estatales y municipales. Estas son la Fiscalía General de Justicia del Estado, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Municipal de la Mujer de cada municipio, las Secretarías de Mujeres, Seguridad Pública, General de Gobierno, Salud y Educación, y, por último, el Tribunal Superior de Justicia.

Con respecto a delitos de feminicidio, los datos que aporta son los siguientes: en el año 2013 se cometieron 2; en el año 2014, 3; en el año 2015, 3; en el año 2016, 14; en el año 2017, 15; en el año 2018, 26; en el año 2019, 11; en el año 2020, 12; y hasta el mes de junio del año 2021, 6.

**Tabla 4**  
*Delitos de feminicidio en Zacatecas en el periodo 2013- 2022 (julio)*

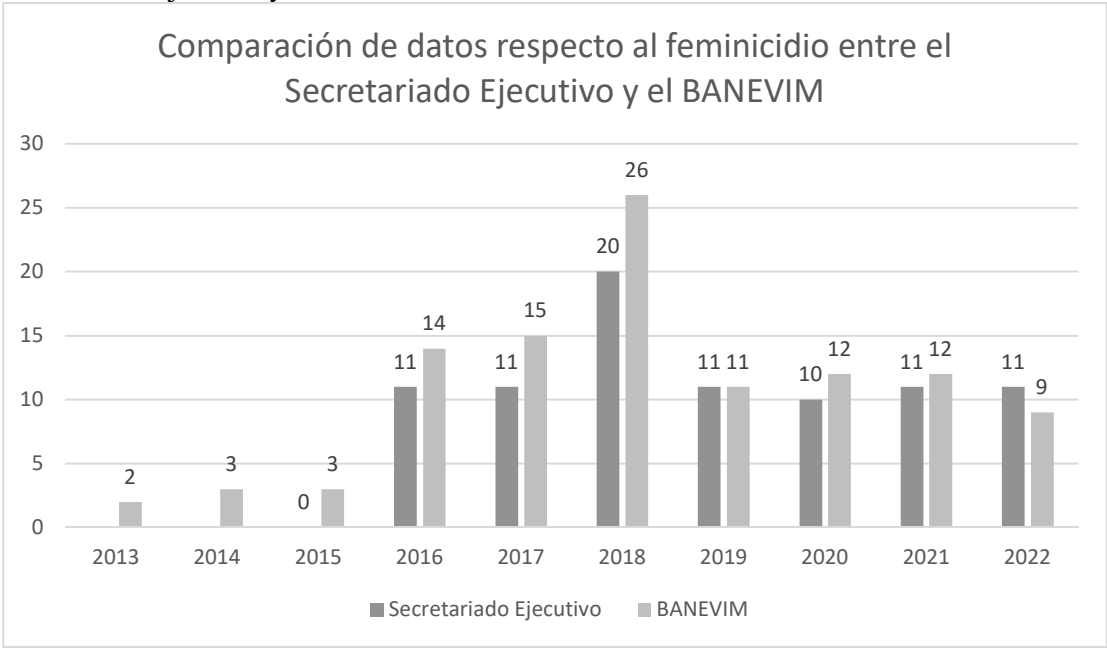


**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos del Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra las Mujeres del estado de Zacatecas (BANEVIM).

Desde ahora podemos afirmar que hasta el año 2018 la tendencia era un aumento significativo en la comisión de feminicidios, y aunque desde el año 2019 se observa una disminución, estos datos podrían cambiar y la cifra aumentar, toda vez que los procesos de investigación suelen tardar años en finalizar, por lo que es necesario monitorear constantemente estas cifras y señalar si existen variaciones.

Por otro lado, es destacable que los datos referentes a los feminicidios que ofrece el Secretariado Ejecutivo y el Banco Estatal no coinciden, lo que una vez más puede referir un cambio en el resultado final de las investigaciones por esos delitos, o incluso una falta de coordinación e información entre las instituciones, pues según las propias instituciones, las cifras son actualizadas mensualmente. Dicha disparidad se observa en la siguiente gráfica.

**Tabla 5**  
Comparación de las cifras de delitos de feminicidio en Zacatecas del reporte de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo y del BANEVIM



**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos del Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra las Mujeres del estado de Zacatecas (BANEVIM) y los reportes anuales de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.5. Mapa de feminicidios: María Salguero

Una de las fuentes no oficiales que nos permitirán hacer la comparativa entre datos oficiales y no oficiales es el mapa de feminicidios que elabora María Salguero, una geofísica

y activista feminista que desde el año 2016 registra a través de un mapa interactivo los asesinatos de mujeres que reúnen ciertas características, como violencia sexual, que el cuerpo de la víctima sea encontrado en su domicilio, que el victimario sea su pareja o ex pareja, y que por lo tanto pueden presumirse feminicidios. El mapa es elaborado a partir de reportes de prensa.

Para Zacatecas, se presenta la siguiente información:

**Tabla 6**

*Feminicidios de Zacatecas registrados en el mapa de María Salguero*

Año	Número de feminicidios
2016	62
2017	67
2018	56
2019	61
2020	18
A partir 2021	No se presentan datos debido a la pandemia por Covid-19.

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Mapa de feminicidios de la activista María Salguero.

No podemos afirmar que estos datos representen el número real de feminicidios cometidos, por varias razones. La primera es que, aunque los reportes de prensa cumplan con las características mencionadas, puede haber casos que no se traten de feminicidios, sino de algún otro delito; la segunda es que no todos los feminicidios son reportados en notas periodísticas; y, por último, el mismo mapa presenta limitaciones, por lo que habrá reportes que no se recopilen por este mapa.

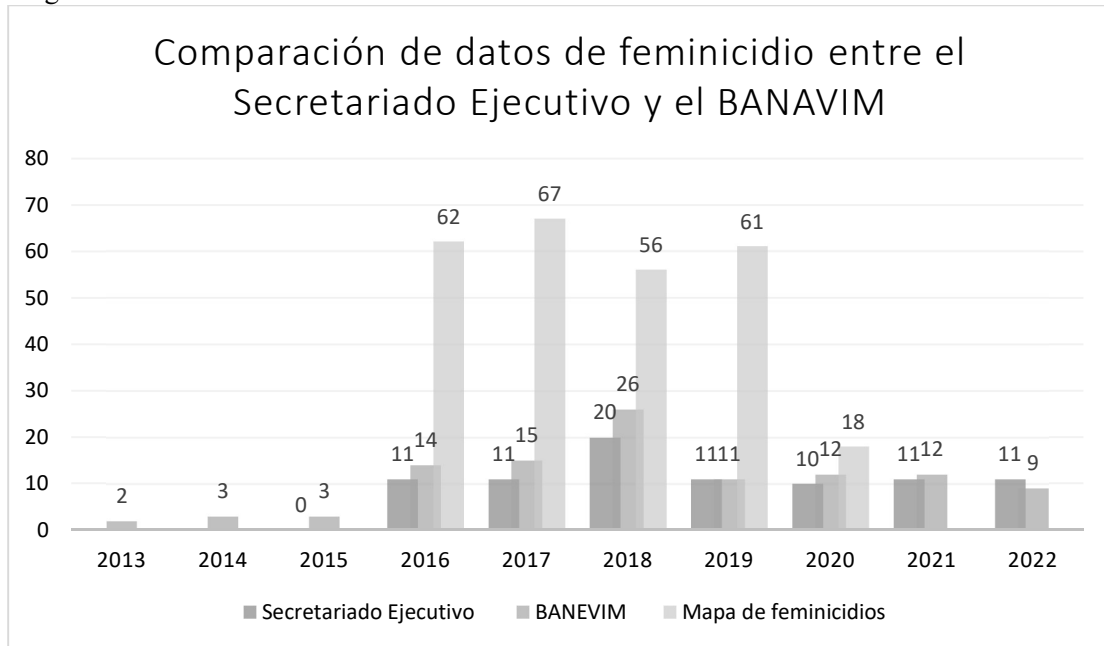
Sin embargo, la inmensa disparidad entre los datos oficiales y no oficiales ya nos permite observar que no existe un registro que ofrezca las cifras reales de todos los feminicidios cometidos en el país, cuestión que representa una grave falla por parte de los entes estatales, pues contar con dicho registro y por ende conocer la verdadera magnitud del problema sería el primero de los pasos a dar en la atención de la violencia feminicida.



La siguiente tabla compara las tres fuentes consultadas de feminicidio.

**Tabla 7**

Comparación de las cifras de delitos de feminicidio en Zacatecas a partir de tres fuentes: reporte de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo, del BANEVIM y el mapa de feminicidios de María Salguero.



**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos del BANEVIM, los reportes de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo y mapa de feminicidios.

Con los datos proporcionados hasta ahora, podemos establecer algunas precisiones respecto a la violencia contra las mujeres en Zacatecas.

Primero, se observa que los delitos de feminicidio comenzaron a investigarse bajo esta figura penal, a partir del año 2013, a pesar de que el tipo penal fue incluido en el Código de la entidad en el año 2012. Lo que significa que en el año 2012 no se cometió ningún feminicidio, o que no fue posible investigarlo como tal, dadas las limitaciones en materia de capacitación con perspectiva de género de la entonces Procuraduría, o bien porque, como analizaremos más adelante, la descripción del delito en dicho ordenamiento legal no era lo suficientemente clara para adecuarla a las investigaciones. Así, esto significaría que aunque sí se cometieron feminicidios, estos se investigaron como homicidios, como hasta antes de la reforma al Código.

En segundo lugar, encontramos que de acuerdo a los datos oficiales ha habido un repunte en la comisión de delitos de feminicidio, sobretodo en el año 2018, mismo en el que se emitió la Alerta de Género en el Estado, luego de un largo proceso para su declaración, que revisaremos más adelante.

Por último, se observa también que los instrumentos estadísticos han presentado cambios en sus metodologías, pues por ejemplo, respecto a las ENDIREH, éstas han hecho variaciones a los instrumentos utilizados; así, las preguntas respondidas por las mujeres en los años 2011 varían considerablemente de las del 2016. Luego, los reportes de incidencia del Secretariado Ejecutivo, ofrecen solamente un número de eventos, sin proporcionar las características generales de las víctimas, como el género o la edad. Y respecto de los datos del Banco Estatal, estos se limitan a ofrecer el número de feminicidios y las edades de las víctimas. Sumar los resultados de todos estos instrumentos nos permite afirmar que la violencia contra las mujeres por razones de género en Zacatecas ha ido en aumento. No obstante, hasta la fecha no existe un registro ni estatal ni nacional uniforme, que considere todos los datos de los delitos, cuestión que sería el punto de partida para poder atender los feminicidios, pues no contar con un panorama lo suficientemente claro obstaculiza la tarea de elaborar políticas públicas eficientes.

Esta es una de las cuestiones que observamos al analizar aquellas políticas que fueron implementadas en la entidad, previo a la declaratoria de la alerta, pues a pesar de contar con mecanismos jurídicos que tenían como objetivo incidir en el combate a la violencia contra las mujeres y los feminicidios, en la práctica lo que sucedía es que resultaban insuficientes, pues no había un seguimiento de las mismas, una evaluación de su cumplimiento y por ende, tampoco se valoraba si era necesario realizar cambios a las mismas, o suplirlas por otras.

A continuación, retomamos una breve discusión de los antecedentes jurídicos a la alerta más significativos –al menos en cuanto a legislación se refiere– en materia de atención a los feminicidios.

#### **4. Principales acciones y omisiones en el contexto estatal**

##### **4.1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Como breve paréntesis en las acciones a nivel estatal, es necesario mencionar a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En apartados anteriores

hemos hecho mención de la importancia y relevancia de ésta, pues fue la primera en definir los tipos de violencia que sufren las mujeres, delimitando los ámbitos en que estos se dan. En su momento, la ley definió como tipos de violencia la física, sexual, económica, patrimonial, psicológica, y como modalidades la del ámbito familiar, la laboral y docente, la de la comunidad, la institucional, y la feminicida; sin embargo, la reforma del año 2022 a esta ley incluye las modalidades de violencia política y digital y mediática.

Dentro de los aspectos de mayor relevancia –además de la Alerta de género que por supuesto será analizado con detenimiento en su debido momento- esta ley, expedida el 1 de febrero del 2007, enmarcaba en su segundo artículo una obligación expresa para las entidades federativas de expedir las normas legales, dictar medidas presupuestales y administrativas que garantizaran el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia. Luego, en la fracción XX del artículo 49, también dictaba que correspondía a las entidades impulsar las reformas que impulsaran la viabilidad del cumplimiento de los objetivos de la propia ley; específicamente, en materia de feminicidio, pues se debían incluir como agravantes de los delitos contra la vida y la integridad el que aquellos se cometieran contra mujeres por su condición de género.

Esta ley se expidió en un contexto de violencia en el país provocada por la denominada guerra contra el narcotráfico, y que impactaba directamente en la vida de todos los habitantes del país, y, además, como también fue señalado en su momento, como consecuencia de las movilizaciones y exigencias de la sociedad a partir de los feminicidios en Ciudad Juárez. De tal manera que, gracias a esta ley, es que fueron legisladas las que a continuación mencionaremos, y que en su momento tuvieron relevancia por los objetivos que perseguían.

#### 4.2. Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas

El Congreso local de Zacatecas promulgó el 24 de mayo del 2008 la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas, atendiendo a las responsabilidades que el estado mexicano había adquirido para erradicar la discriminación, promover la defensa de los derechos de las mujeres e impulsar la igualdad entre mujeres y hombres.

Aunque en su exposición de motivos ofrecía un panorama de la situación de violencia que vivían las mujeres en el Estado, el objetivo primordial de este ordenamiento era crear los

mecanismos, políticas, programas y ordenamientos jurídicos encaminados a regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, y eliminar la discriminación de las mujeres. No obstante, lo referente a la violencia fue mencionado sin demasiada profundidad, pues si bien establecía como obligación del Estado velar por la erradicación de todas las modalidades de violencia contra la mujer, no definía las rutas a seguir para cumplir con dicha obligación.

Esta ley fue derogada, y en su lugar se expidió la Ley para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas, del año 2020. Ésta tiene como objetivo implementar planes, programas, políticas públicas y acciones afirmativas que promuevan y hagan efectivo el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. Para su cumplimiento establece diversas funciones a para uno de los Poderes, y establece con instrumentos para llevar a cabo la política de igualdad al Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas; el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado Zacatecas; y el Modelo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Zacatecas.

4.3. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas  
Como cumplimiento a lo establecido en la LGAMVLV, el 17 de enero del 2009 la legislatura local promulgó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas cuyos objetivos son establecer los mecanismos, instrumentos y políticas públicas que garanticen la prevención, atención, sanción y erradicación la violencia contra las mujeres, estableciendo relaciones de coordinación entre las instancias de la entidad. Al igual que la ley nacional análoga, ésta estableció la violencia feminicida como una de las modalidades de la violencia, y la definió como:

“la forma extrema contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público o privado, conformada por el conjunto de conductas que pueden conllevar impunidad social e institucional, puede culminar en homicidio o en otras formas de muerte violenta de mujeres”. (LAMVLVEZ, 2009, artículo 15)<sup>8</sup>

Además, determinó crear figuras jurídicas como el Programa Estatal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; el Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra

---

<sup>8</sup> Esta definición varía mínimamente respecto de la ley general, solamente por algunas palabras que no generan una diferencia entre ambos conceptos.

las Mujeres; y Centros de atención, protección, y asistencia para las mujeres víctimas de violencia. Los tres tienen como uno de sus objetivos principales la atención de la violencia feminicida, sin embargo, su creación y consolidación tardó años en llegar, cuestión que se abordará en apartados siguientes. Esta ley no ofrece ningún apartado novedoso respecto de la ley general, pues se limita a delimitar lo que establece aquella, para el contexto estatal.

#### 4.5. Decreto de adición del tipo penal de feminicidio

La creación del feminicidio como tipo penal en la legislación de esta entidad se dio el 4 de agosto del 2012, a través de una reforma hecha al Código Penal adicionando el artículo 309 Bis. El texto del mismo establecía que:

“el feminicidio es la privación de la vida de una mujer, por razones de género. A quien cometa feminicidio se le impondrán de veinte a treinta años de prisión. Existen razones de género cuando se ejecuten en la víctima actos discriminatorios que atenten, menoscaben o anulen sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, entre /os que pueden ser:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo.
- II. A la víctima se le hayan infringido lesiones degradantes o mutilaciones, previas o posteriores a la privación de la vida.
- III. Existan datos que hagan evidente amenazas, acoso, violencia o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima, antes de su muerte;
- IV. El cuerpo sin vida de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en un lugar público; o
- V. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a su fallecimiento” (Código Penal para el Estado de Zacatecas, 2012, artículo 309 Bis).

Se consideró que las fracciones que enumeran lo que se considera como razones de género no eran suficientes, pues incluso variaban con las que contemplaba el código federal. Una de las omisiones más importantes es no haber incluido la existencia de una relación sentimental, afectiva o de confianza entre el activo y la víctima, como una razón de género, sino como un agravante de la pena.

Estas omisiones significaron una dificultad para realizar las investigaciones correspondientes y dio pie a que potenciales feminicidios fueren investigados como homicidios. Además, las penas impuestas eran las mismas que las del homicidio calificado, y al ser el feminicidio un delito distinto a aquel, con sujetos pasivos sumamente vulnerables,

se esperaba que las penas fueren mayores. Cuestión que fue atendida hasta en el año 2016, aumentando la pena máxima a 50 años de prisión.

#### 4.6. Creación de Centro de Justicia para las Mujeres

En fecha 13 de mayo del 2014, el Congreso local publicó el decreto por el cual se reformaba la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado, creando el Centro de Justicia para las mujeres como una institución perteneciente a la entonces Procuraduría General del Estado. Dicho centro tenía como objetivo brindar una atención especializada a mujeres que vivieran violencia en cualquier modalidad y ámbito, por lo que debía contar con personal capacitado, instalaciones propias y los recursos económicos y humanos suficientes; no obstante, este tipo de instituciones resulta ser de las primeras en otorgárseles recursos limitados, lo que impide un actuar efectivo.

#### 4.7. Decreto 588

Mencionamos anteriormente que cuando en el año 2012 se crea el tipo penal del feminicidio, la descripción del delito no era lo suficientemente clara para que se pudiera encuadrar en las investigaciones, por lo que era necesario que se modificara el artículo. Las imperfecciones se subsanaron en el año 2016, con el Decreto número 588 por el cual se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Código Penal para el Estado de Zacatecas en materia de Reparación del Daño (2016), que modificó el artículo 309 Bis, aumentando las razones de género determinado las siguientes:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia de género del sujeto activo en contra de la víctima; se entenderá por violencia de género en los términos definidos por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva, de confianza, de parentesco por consanguinidad o afinidad; de matrimonio; de concubinato; noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad;
- V. Se haya dado entre el activo y la víctima una relación laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad o inclusive cuando implique deber de brindar cuidados;
- VI. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VII. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VIII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público”. (Código Penal para el Estado de Zacatecas, 2013, artículo 309 Bis, p. 106)

Como se observa, se incluyeron las fracciones IV, V y VI; y además fue reformada la número III, ampliando el concepto de violencia, atendiéndose ahora a los dispuesto por la LGAMVLV. Cuestión que significó un avance, pues añadir el que una razón de género sea la relación entre víctima y victimario era sumamente necesario, dado que como hemos mencionado en repetidas ocasiones, uno de los principales agresores en casos de feminicidios son las parejas o ex parejas de las víctimas.

#### 4.8. Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2017-2021

El 9 de diciembre del 2017 el Ejecutivo del Estado emitió en decreto por el cual se crea el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASE), cuyo objetivo es

“contribuir en la disminución de la violencia de género en contra de las mujeres en el Estado de Zacatecas a través de acciones coordinadas, interinstitucionales con la sociedad civil organizada y la academia para la prevención, atención y sanción del misma”. (PASE, 2017, pág. 37)

En su exposición de motivos reconoce que las existen fallas por parte del Estado que han dificultado la disminución de la violencia en contra de las mujeres, como el que la legislación local no estuviese armonizada con la federal, el que no existan los instrumentos aptos para medir los niveles de violencia, el que el acceso a la justicia se desarrolle en condiciones de desigualdad e inseguridad al no existir los mecanismos de acompañamiento a víctimas de violencia.

Para atender estos problemas el PASE fijo objetivos específicos como la creación de modelos únicos de prevención, atención y sanción de la violencia, la elaboración de un protocolo de actuación para la investigación de los delitos de género y la promoción de una Fiscalía Especializada en delitos de género que implemente dichos instrumentos. De ahí en más la mayoría de los objetivos eran promover acciones contra la violencia, difundir los

mecanismos ya existentes en todo el ente estatal y la sociedad y generar informes de avances de resultados del programa. Sin embargo, al revisar cuáles objetivos se han cumplido se observa que al menos la mitad de ellas siguen sin atenderse, y aunque aún se estaría en tiempo de cumplir los objetivos, el cambio de administración en el ejecutivo estatal ha pausado las actividades administrativas, por lo que podemos entender que estas no serán cumplidas.

La revisión de las políticas y leyes anteriores deja ver que el Estado no ha elaborado políticas lo suficientemente claras, con rutas específicas y recursos suficientes para atender los feminicidios, y que además no hay un seguimiento a las mismas, por lo que era necesario contar con un mecanismo que conjuntara las instituciones y llevara a cabo acciones transversales y con un mismo objetivo. Cuando en la LGAMVLV se crea la Alerta, se consideró que ese era el mecanismo idóneo para atender y erradicar los feminicidios, sin embargo, en el próximo apartado discutimos como desde el diseño de la alerta hasta su implementación, se han dejado fuera cuestiones esenciales que vuelven imposible lograr al menos la disminución de los feminicidios.

## **5. La AVGM**

Antes de aterrizar en el estudio de la Alerta de Zacatecas, es necesario analizar al mecanismo a partir de lo que la propia ley establece, dado que las omisiones de las declaratorias en particular, en ocasiones se dan por los errores que en su fundamento pueden tener.

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres<sup>9</sup>:

“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”<sup>10</sup>. (LGAMVLV, 2007, artículo 22, pág. 6)

---

<sup>9</sup> La definición aquí presentada ya no se encuentra en la LGAMVLV, dado que esta fue reformada el día 29 de abril del 2022. Dicha reforma modificó el contenido de diversos artículos, indispensables para el análisis que elaboramos. Sin embargo, aquí citamos los preceptos de la legislación antes de la reforma, toda vez que la Alerta para Zacatecas fue declarada con base esa.

<sup>10</sup> La actual definición de la Alerta establece que esta es “el conjunto de acciones gubernamentales coordinadas, integrales, de emergencia y temporales realizadas entre las autoridades de los tres órdenes y niveles de gobierno, para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado; así como para eliminar el agravio comparado, resultado de las desigualdades producidas por ordenamientos jurídicos o políticas públicas que impiden el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, las adolescentes y las niñas, a



Luego, se establece que su

“objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos”. (LGAMVLV, 2007, artículo 23, pág. 7)

Los artículos anteriores nos permiten entender a la Alerta como una política pública creada con la intención de incidir en la disminución y erradicación de los feminicidios, lo cual a primera vista parece ser un avance importante en materia de combate a tal fenómeno, no obstante, basta con analizar el artículo en el que se establecen los requisitos para su declaratoria, para entender que este mecanismo contradice su figura de “emergencia”, pues en la práctica, la lentitud del proceso está siempre presente. Así pues, para que la Alerta sea declarada es necesario que:

“I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;

II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres<sup>11</sup>, y”

“III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten”. (LGAMVLV, 2007, artículo 24, pág. 7)

Aunque la ley señala que la alerta es una política de emergencia lo que no queda implícito es si eso debe entenderse respecto del proceso que sigue para declararse, respecto de las medidas que se dicten y el tiempo durante el cual serán implementadas, o respecto de la situación de violencia y feminicidios que se susciten en un territorio determinado.

Disminuir y erradicar la violencia son metas que presuponen tareas que impensablemente pueden alcanzarse en poco tiempo, pues significa reconstruir por completo

---

fin de garantizar su pleno acceso al derecho a una vida libre de violencias”. (LGAMVLV, 2007, artículo 23, pág. 7)

<sup>11</sup> El artículo 31 del Reglamento de la LGAMVLV establece que “existe agravio comparado en caso de que un cuerpo normativo vigente contenga alguno de los siguientes supuestos que trasgredan los derechos humanos de las mujeres: I. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio; II. No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o; III. Se genere una aplicación inequitativa de la ley, lesionándose los derechos de las mujeres”. (LGAMVLV, 2007, artículo 31, pág. 10)

la estructura de las dinámicas sociales, que funcionan de manera jerarquizada de acuerdo a los sistemas de opresión. De tal suerte que, para que la Alerta pudiera alcanzar su meta esta tendría que modificarse, y quizá conformarse con disminuir los casos de feminicidios y violencia contra las mujeres en un territorio determinado, estableciendo temporalidades que permitan determinar en qué medida se están alcanzado tales fines.

Po otro lado, no podemos pensar en un mecanismo de emergencia cuyo proceso para implementarlo pueda dilatarse, como en el caso de Zacatecas, varios años, y que implique, para ser puesta en marcha, una serie de supuestos además de la problemática que busca atacar. Dicho en otras palabras, sabemos ya que el objetivo de la Alerta es enfrentar la violencia contra las mujeres, y en específico los feminicidios; sin embargo, no basta con que estos estén presentes, sino que se requiere que dicho fenómeno muestre un aumento en un territorio determinado y que éste sea señalado por la sociedad civil o algún organismo de derechos humanos, que al presentar la solicitud deberán aportar pruebas que permitan reconocer tal aumento. Tal aumento es en sí mismo una prueba de las omisiones en que ha incurrido el Estado a través de sus instituciones, pues entendemos que su responsabilidad de salvaguardar la seguridad de las mujeres y crear mecanismos que permitan el goce de sus derechos no ha sido cumplida.

El proceso de declaratoria en Zacatecas será comparado con lo que la ley establece, para así ejemplificar las cuestiones a las que nos hemos referido.

#### 5.1. AVGMZ: proceso de declaratoria

La Ley general y su reglamento son las disposiciones que establecen cual es el proceso que debe seguirse para declarar una alerta en un territorio determinado. El artículo 32 del reglamento delega la facultad de presentar la solicitud a organismos de derechos humanos, de la sociedad civil o internacionales; la misma debe ser remitida al a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que pertenece a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, que a su vez es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. De este requisito entendemos que la exigencia social es un punto clave para la activación de las alertas, no solamente de manera formal; sino también la experiencia señala, que solamente cuando la sociedad a través de protestas, marchas, pronunciamientos, etc.,

exige a las autoridades actuar conforme a sus obligaciones, es que el Estado, aunque obligado, dirige su atención a las problemáticas que se le señalan.

El trascurso de declaratoria de Zacatecas es evidencia de lo anterior, por lo que enunciaremos a partir de ahora no solamente el proceso formal, sino el contexto estatal en el que este se dio, refiriendo los feminicidios que sucedieron a la par.

Hacia el año 2016, Zacatecas atravesaba un escenario de violencia e inseguridad, causada en parte por la guerra contra el narcotráfico iniciada diez años atrás; pero además, el aumento de casos violencia contra las mujeres y en específico de feminicidios<sup>12</sup> se hacía cada vez más visible. Consecuentemente, organizaciones civiles de defensa de los derechos de las mujeres, comenzaron a manifestar la imperante necesidad de iniciar el proceso declaratorio de la alerta.

En septiembre de 2016, luego de darse a conocer el feminicidio cometido en el municipio de Concepción del Oro en contra de la adolescente de 15 años Claudia Iveth “N”, quien al momento de su asesinato tenía ocho meses de embarazo, y cuyo victimario era su pareja sentimental, se hacen más fuertes las exigencias por parte de la sociedad e incluso por parte de autoridades de la ciudad de Saltillo, Coahuila (dado que la víctima era originaria de dicha ciudad), para que las autoridades investigaran el delito como feminicidio<sup>13</sup> y para que se atendiera el aumento de violencia.

El 20 de enero del año siguiente, la Coordinación Feminista Olimpia de Gouges, A. C. y el Centro las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro A. C., las presentaron la solicitud formal de declaratoria, para los municipios de Calera, Jerez, Jalpa, Juan Aldama, Fresnillo, Guadalupe, Ojo Caliente, Panuco, Pinos, Sombrerete y Zacatecas. Esta solicitud fue rechazada en un primer momento por no cumplir con todos los requisitos previstos por el reglamento de la Ley Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

---

<sup>12</sup> De acuerdo con los datos ofrecidos por el Banco Estatal de Datos Violencia contra las Mujeres del estado de Zacatecas, entre los años 2013 y 2016 hubo un aumento del 367% de los casos de feminicidio.

<sup>13</sup> En Zacatecas, el delito de feminicidio se tipificó en el año 2012; sin embargo, las unidades de investigación de la entonces Procuraduría no contaban con la preparación necesaria para realizar investigaciones con perspectiva de género y no existían protocolos específicos para el delito de feminicidio. Existe, por lo tanto, una cifra negra en los índices de feminicidios cometidos en la entidad; tal como en otras entidades, suelen ser investigados como homicidios y suicidios.

para el Estado de Zacatecas<sup>14</sup>, por lo que se previno a las solicitantes, quienes corrigieron la omisión. A partir de entonces inició un largo proceso.

Para que la solicitud sea admitida, el artículo 34 establece que debe afirmarse los siguientes supuestos:

“I. Que existe violencia sistemática contra las mujeres; II. Que dicha violencia se traduce en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad jurídica de las mujeres y existe un contexto de impunidad o permisibilidad social, o que existe un agravio comparado que impide el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres; y III. Que la violencia proviene de un conjunto de conductas misóginas que perturban la paz social”. (LGAMVLV, artículo 34, pp. 4-5)

Lo que resalta del texto anterior, es que este básicamente describe el fenómeno de la violencia que viven las mujeres en el país desde hace décadas, y que los marcos de esta investigación han descrito. Sin embargo, hasta el año 2014 todas las solicitudes que se habían presentado en distintas entidades del país fueron rechazadas por no cumplir con alguno de los tres supuestos, lo que evidentemente resulta una grave omisión de las autoridades, pues sin mayor análisis estos pueden ser comprobados.

A partir de que se recibe la solicitud, la Secretaría tiene hasta 30 días para dar respuesta a los solicitantes; en el caso de Zacatecas, el 15 de febrero la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres acordó aceptar la solicitud; y posteriormente se informó al titular del Ejecutivo estatal al respecto.

Una vez admitida la solicitud se convoca a una sesión extraordinaria del Sistema en la que se resolverá definitivamente la procedencia, y de ser así calificada, posteriormente se debe conformar un grupo interinstitucional y multidisciplinario que estudiará y analizará la procedencia de declaratoria de la alerta<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> De acuerdo con el artículo 33 del reglamento, el requisito con el que no se había cumplido era que la solicitud debía acompañarse de los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad con la que promueve, así como la legal existencia del organismo o asociación que promueva. Consideramos que este tipo de requisitos contribuye a la lentitud de los procesos, pues no son esenciales para el objetivo que atiende la alerta.

<sup>15</sup> Una de las cuestiones que más se han criticado a la alerta es que en la conformación del grupo interinstitucional y multidisciplinario se dejaba fuera a las organizaciones solicitantes; cuestión que con la última reforma a la ley fue subsanada.

El 20 de febrero se llevó a cabo la primera sesión ordinaria del grupo; el 16 de marzo la segunda reunión, y durante los meses siguientes se siguió un proceso de mesas de acompañamiento en las que se revisaban los avances sobre la implementación de las propuestas presentadas.

En octubre del 2017, el feminicidio de Cinthia Nayeli Vázquez, una joven estudiante de la preparatoria número 1 de la Universidad Autónoma de Zacatecas, nuevamente hizo emerger las exigencias de la sociedad, que luego del descubrimiento de su cuerpo un día después de su desaparición, llevó a cabo una de las marchas con mayor concurrencia en el estado, respaldada por movimientos feministas, sociedad en general, la comunidad estudiantil, y autoridades de la misma Universidad.

En este caso es necesario señalar algunos aspectos importantes; el primero, es que hasta entonces el ejecutivo no había mostrado interés en atender la violencia contra las mujeres, y mucho menos los feminicidios, cuestión que quedó evidenciada con las declaraciones del entonces Gobernador, Alejandro Tello, quién luego de que se le preguntara por qué no recibió a los voceros de la marcha, respondiera de la siguiente manera:

“Tú sabes por qué no salí a dar una explicación. Tú crees que la conducta de las masas, y lo digo con todo el respeto, ¿nos va a llevar a una solución, que es lo que queremos? Ellos claman justicia. No provoquemos odio, no provoquemos encono. Realmente yo no tengo ningún problema, porque créeme que yo no maté a Cinthia y yo estoy involucrado en que se solucione. Tenemos que ser parte de soluciones, no de más problemas”. (Serrano, 2018)

El mensaje anterior reflejaba la falta de compromiso del entonces mandatario para enfrentar uno de los problemas de mayor preocupación de la ciudadanía; y aunque se convocó una reunión extraordinaria del Grupo de Coordinación Local de Seguridad, y se iniciaron las investigaciones por parte de la entonces Procuraduría, hasta la fecha el caso sigue impune, y no se cuenta con avances al respecto.

Posteriormente, el 14 de noviembre del 2017 se llevó a cabo la tercera reunión, y hasta el 18 de julio del 2018 se llevó a cabo la cuarta y última.

El 20 de julio del 2018 se daba a conocer la desaparición – y posterior feminicidio- de la niña Sanjuana, de nueve años de edad, quien había desaparecido luego de salir de su casa hacia una tienda, posteriormente fue encontrado su cuerpo en un lote baldío y presentaba

signos de violencia sexual. Este caso tuvo un gran alcance mediático, a nivel local y nacional, llamo nuevamente la atención de la sociedad, que una vez más presionaba para que las autoridades hicieran justicia. Posteriormente, el 27 de julio, el Gobernador en turno emite un oficio en el que solicita sea declarada la alerta.

El 8 de agosto del mismo 2018, la CONAVIM emite la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para el Estado de Zacatecas. En esta se ordena la creación de un programa de trabajo que dé cumplimiento a los 8 puntos resolutiveos y a las 17 medidas de prevención, 4 de seguridad y 11 de justicia y reparación, obligación impuesta a los tres poderes.

La declaratoria se da en un contexto en el que la violencia no había disminuido, y es precisamente en el año 2018 que se registró el mayor número de feminicidios en la entidad; los municipios más violentos fueron Fresnillo, Ojo Caliente y Guadalupe, con 8, 4 y 3 feminicidios cada uno, respectivamente. Se hace necesario mencionar que tanto Fresnillo como Guadalupe atravesaban en ese año el cambio de la administración de la Presidencia Municipal, aunado a que en los índices de desempleo no hubo un avance significativo, y en cuestión de seguridad, esos también representan los municipios con mayor índice delictivo<sup>16</sup>.

En cuanto a los feminicidios cometidos en esos años, se destaca primero el de una niña de cinco años asesinada por su tío en complicidad de la pareja de este, que además era maestra de la menor, en el municipio de Sombrerete; feminicidio que llamó la atención por la poca edad de la víctima, y porque se dio a conocer que la violencia ejercida en su contra tenía antecedentes de por lo menos tres años antes del asesinato. Había demás evidencia de la omisión y responsabilidad de las autoridades que habían atendido el caso, pues la menor vivía con sus victimarios luego de que se le retirara la guarda y custodia a su madre biológica, y fuera entregada con estos últimos. Se puede cuestionar entonces si se llevó a cabo un debido proceso que determinó que lo más adecuado para la menor era vivir con su tío y su pareja, se a estos se les realizaron estudios que respaldaran sus aptitudes para hacerse cargo de la menor; si los órganos del poder judicial, del Sistema Estatal de Protección Integral y el

---

<sup>16</sup> Zacatecas se posiciona como una de las entidades más inseguras a nivel nacional. De acuerdo con las más recientes Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), Fresnillo y Zacatecas son las ciudades en las que los índices de inseguridad y violencia rebasan la media nacional.

Ministerio Público dieron un seguimiento al caso. Al momento de ser asesinada, la menor presentaba hasta 21 marcas de violencia, antiguas y recientes, entonces resulta absurdo pensar que nadie se había percatado de la situación que vivía la menor, incluso podemos cuestionar el actuar del personal del preescolar al que asistía.

Estos señalamientos nos dan una pauta de las tantas omisiones en las que incurre el Estado en casos concretos a través de su amplio aparato estatal, y nos permite vislumbrar la poca atención que se presta a la violencia ejercida sistemáticamente contra niñas y mujeres en la entidad.

En el mismo contexto, el segundo de los feminicidios que resonaron en el año 2018, fue el de una joven de 16 años que se había reportado como desaparecida junto con su bebé, y que días después fue encontrado su cuerpo en el estado de Aguascalientes, mientras que su bebé continuó desaparecido por algunos días más. Estos dos feminicidios son los que marcan las movilizaciones, marchas y manifestaciones de ese año.

Aunque el siguiente apartado se avoca a analizar el cumplimiento o incumplimiento de las medidas, desde ahora podemos adelantar que, debido a la falta de acción por parte del estado, el 29 de mayo del 2019 el Observatorio de justicia y Derechos Humanos de las Mujeres y Niñas A.C., presentó una nueva solicitud de declaratoria, por considerarse que hasta el momento la violencia en los municipios de Guadalupe, Fresnillo y Zacatecas la violencia feminicida iba en aumento y las acciones llevadas a cabo por el estado eran “mínimas, limitadas, y presentaban importantes carencias desde su diseño y en su implementación, además de carecer de un presupuesto etiquetado y transparente” .(CONAVIM, 2020)

Esta solicitud atravesó un proceso judicial antes de ser declarada; pues en un primer momento fue negada, ante lo cual se interpuso un amparo que ordenó dejar insubsistente el acuerdo mediante el cual se determinaba improcedente la solicitud de declaratoria; una vez hecho esto, la solicitud fue revisada nuevamente, y el 1 de diciembre del 2020 se emite el acuerdo de admisibilidad y acumulación. Así pues, Zacatecas cuenta una acumulación de alertas, a las que poca atención se les ha prestado, y cuyos efectos evidentemente no reflejan una mejora en la disminución de la violencia contra las mujeres, ni de los feminicidios.

## 5.2. Problemas de diseño e inconsistencias en la aplicación de la Alerta de Violencia de Género

Para iniciar el análisis de la alerta es necesario que antes de estudiar el propio documento de la declaratoria, nos remitamos a los fundamentos de este mecanismo, la ley general el reglamento que hemos estado citando; esto con la intención de exponer cómo definen estos los cuatro enfoques en los que se encamina el actuar del Estado para hacer frente a los feminicidios: la prevención, atención, sanción y erradicación.

### *5.2.1. De cómo se concibe a la prevención*

La DAVGMZ no establece de manera expresa lo que se entiende por prevención, puesto que enmarca solamente las medidas enfocadas a este rubro, y aunque la ni LGAMVLV ni el Reglamento de esta ofrecen una definición, este último establece las características del modelo de prevención a seguir para cumplir las declaratorias, y señala que este “es el conjunto de acciones encaminadas a promover y difundir los derechos de las mujeres e identificar factores de riesgo con el fin de evitar actos de violencia” (artículo 10, 2014). Luego, se establece que las acciones que integran el modelo se encaminan en sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia, diseñar campañas de difusión para tal fin, así como detectar posibles actos de violencia.

De relacionar este ordenamiento con lo establecido por el objetivo principal de la declaratoria, entendemos entonces que las medidas de prevención deben ser entendidas y encaminadas como todo aquello que ha de realizarse para que la violencia contra la mujer y los feminicidios no se den. Ahora bien, al analizar con detenimiento el artículo mencionado, podemos precisar que establece dos vías para cumplir su objetivo: (1) la realización de acciones que promuevan y difundan los derechos de las mujeres, y (2) la realización acciones con que permitan identificar los factores de riesgo con el fin de evitar actos de violencia.

Del estudio de las medidas de la declaratoria y las acciones del programa de trabajo del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASEV), determinamos que un número importante de ellas se encaminan por esa primera vía, se limitan a la difusión de los derechos de las mujeres, en específico los que tienen que ver con la seguridad, no violencia y no discriminación. Y aunque esta no es una cuestión menor, lo cierto es que es insuficiente, puesto que las estrategias del Estado



encaminadas a promover los derechos de las mujeres terminan por conformarse en realizar campañas de difusión por un tiempo determinado, mismas que al no tener un seguimiento, no terminan de generar un impacto en las dinámicas sociales, en la forma en que mujeres y hombres se relacionan entre sí. Además, opciones que implicarían un cambio más radical y por ende del que se pueden esperar mayores resultados son dejadas en segundo plano, y aunque pueden llegar a mencionarse, cuando revisamos el cumplimiento de las medidas observamos son justamente las que no se llegan a cumplir; estas pudieren ser por ejemplo una modificación a los contenidos educativos que siguen partiendo de las diferencias y estereotipos de género y que normalizan practicas violentas en contra de las mujeres.

Respecto de la segunda vía, la de detectar factores de riesgo y por ende evitar actos de violencia, observamos que de las medidas de la declaratoria al menos la mitad de ellas se contemplan a partir de este rubro, sin embargo, no se establece que se tengan que combatir los factores que propician la violencia, sino que en la práctica lo que se hace es atender de manera esporádica dichos factores. Esto significa que la prevención entonces radica en las víctimas, en alejarlas de aquellas situaciones que pueden poner en riesgo su integridad, salud, seguridad, su propia vida; pero no en atacar las condiciones estructurales que reproducen esas situaciones o actos de violencia, y por ende, se deja de lado a los agresores o futuros agresores, pues no hay pautas a seguir para generar cambios en las conductas de estos.

Lo que las medidas de prevención deberían hacer es ir a la raíz del problema, no a los síntomas, pues pareciera entonces que la ley concibe que la causa de los feminicidios radica en el desconocimiento de los victimarios de lo incorrecto de sus conductas y de las sanciones que les pueden ser impuestas, y por lo tanto busca hacer saber a los posibles y futuros agresores el castigo que pueden alcanzar una vez que hayan cometido el delito, de ahí que las principales acciones que se promueven por parte de las instituciones sean las de aumentar las penas privativas de la libertad.

Desde esta investigación consideramos que la prevención es el aspecto fundamental del que debe partir la declaratoria, puesto que una vez que se tengan lineamientos claros que precisen acciones que generen cambios estructurales en las dinámicas sociales, culturales e incluso económicas, podremos acercarnos a una verdadera prevención de la violencia contra las mujeres y los feminicidios; así, la propia erradicación supone la prevención.

### *5.2.2. De cómo se concibe a la atención*

Al referirse a la atención, las disposiciones mencionadas establecen los servicios que se habrán de brindar a las mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos, y que se dividen en tres niveles: el de la atención inmediata y de primer contacto; la básica general; y la especializada. Los servicios que se deben garantizar a las víctimas son de hospedaje, alimentación, vestido y calzado, servicio médico, asesoría jurídica, apoyo psicológico, así como programas reeducativos y capacitaciones para desempeñar alguna actividad laboral y acceder a la bolsa de trabajo.

Además, se contempla también que los agresores reciban atención reeducativa para eliminar sus rasgos violentos. Todos los anteriores son servicios que resultan de suma importancia, sin embargo, aunque las medidas de la declaratoria sí los contemplan, veremos luego que no son llevados a la práctica, y que es el propio Estado el que impone barreras para su cumplimiento, por ejemplo, con las restricciones o recortes presupuestales, que en su debido momento serán analizados con detenimiento.

### *5.2.3. De cómo se concibe a la sanción*

Tanto el reglamento como la ley remiten a otras disposiciones jurídicas que habrán de asegurar las sanciones a los agresores de mujeres víctimas de violencia, pero establece algunos puntos importantes que consideremos conveniente revisar.

En la fracción V del artículo 24 establece que se deben establecer lineamientos que faciliten a las víctimas demandar la reparación de daño u otros medios de compensación o resarcimiento a cargo del agresor. Esta disposición por supuesto remite a lo dispuesto por los Códigos Penales de las entidades, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley General de Víctimas. Todas estas establecen cuándo y cómo las víctimas acceden a su derecho a la reparación de daño, lo que no contemplan es qué acciones o vías se pueden ejercer en caso de que los agresores no cuenten con los medios para hacerse cargo de dicha responsabilidad; por lo que lo que suele suceder es que aunque los agresores sean condenado a pagar una cantidad económica a las víctimas, o en el caso de los feminicidios a los hijos, hijas, familiares de ellas, dado que no cuentan con tal dinero, las víctimas indirectas no acceden a este derecho.

Por otro lado, la Ley General de Víctimas contempla la responsabilidad del Estado de proporcionar cantidades a las víctimas indirectas, pero nuevamente en la práctica nos topamos con que los recursos destinados a tales fines no son ni remotamente suficientes, así, se les suele apoyar con gastos funerarios, siempre y cuando comprueben la escasez económica en la que se encuentran.

La sanción es entonces una cuestión que queda determinada no sólo por otras disposiciones jurídicas, sino también por las problemáticas que afectan a las instituciones nacionales y locales de la administración de justicia, y que de no atenderse estas, tampoco se podrá garantizar a las mujeres víctimas de violencia o a las víctimas indirectas acceder a las medidas de sanción.

#### *5.2.4. De cómo se concibe a la erradicación*

Los lineamientos que el reglamento y la ley general contemplan para la erradicación no suponen una diferencia entre estos y los de la prevención, atención y sanción; de hecho, llegan a ser repetitivos. Lo cual en cierta medida es entendible, dado que de cumplirse los tres primeros rubros consecuentemente se generarían las condiciones que permitan erradicar la violencia.

Así, los lineamientos planteados se enfocan en generar información respecto de los registros de violencia contra las mujeres, los procesos y resoluciones judiciales, las políticas públicas y programas destinados con estos fines, o los avances legislativos federales y locales en la materia. Y de estas cuestiones se encarga la declaratoria en el apartado de medidas de prevención, lo que manifiesta un desajuste entre los establecido por esta y el reglamento y la ley general.

#### *5.3. Revisión de su cumplimiento*

Para dar cumplimiento a este mecanismo, se contempla que un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género, integrado tanto por la sociedad civil como los tres poderes de la entidad (a través de sus respectivas instituciones), creen un Programa de Trabajo que dé cumplimiento a las medidas. Este grupo, definido por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas, como un órgano colegiado conformado por integrantes de diferentes instituciones, se denomina Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

(SEPASEV), tiene como objeto, de acuerdo con el artículo 17 del mismo ordenamiento, “la coordinación, planeación, implementación y evaluación de lineamientos, políticas, programas, modelos, servicios, campañas y acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”. (LAMVLVEZ, 2009, artículo 17, pág. 18)

Dicho grupo, de acuerdo a lo que establece el artículo 20 de la misma ley, se integra por los titulares el Ejecutivo del Estado (quien tiene la presidencia) así como los de las siguientes secretarías: General de Gobierno (que tiene la vicepresidencia), de las Mujeres (que funge como secretaria técnica), de Educación, Campo, Seguridad Pública, Salud, la Coordinación Estatal de Planeación, el Sistema Estatal DIF, el Instituto para la Atención e Inclusión de las Personas con Discapacidad, el Instituto de la Juventud, el Servicio Estatal del Empleo, la Fiscalía General de Justicia, la Legislatura del Estado (a través de la Comisión de Igualdad de Género), el Tribunal Superior de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Estatal para Adultos en Plenitud, las 58 instancias municipales de las mujeres, tres representantes de las OSC, y dos representantes de la academia; sin embargo, también se contempla la participación de invitadas e invitados de la Secretaría del Zacatecano Migrante, la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Estado de Zacatecas, la Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Coordinación General de Comunicación Social.

Ahora bien, la DAVGZ estableció nueve puntos resolutiveos y 32 medidas: 17 de prevención, 4 de seguridad y 11 de reparación y justicia. El tercer punto resolutiveo es el que ordena la obligación de que el SEPASEV realice un programa de trabajo para cumplir con dichas medidas, en ese sentido, el SEPASEV crea el Programa de trabajo en el que establece que para cumplir con las 32 medidas se llevaran a cabo 309 acciones, que se dividen de la siguiente manera:

1. 16 acciones para responder a una situación de emergencia (aquellas que debían llevarse a cabo de manera inmediata para responder a una situación de emergencia);
2. 109 acciones para la adopción de una política pública (aquellas que se encaminan a atender acciones estructurales para la generación o fortalecimiento de una política pública); y
3. 184 acciones especiales para los municipios del estado. (Programa de Trabajo del SEPASEV, 2017, p.23)

Dada la cantidad de medidas y acciones establecidas no creemos conveniente verter aquí el estudio y comparación que hemos realizado de ellas, por lo que brindaremos los análisis que resultan de mayor relevancia y que nos han permitido cumplir los objetivos antes expuestos.

### 5.3.1. Medidas de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres

Para realizar el análisis de las medidas y de su cumplimiento, a partir de aquí, el documento se estructurará de la siguiente manera: se citará la medida que establece la Declaratoria, así como las acciones que contempla el Programa de trabajo, y a luego estableceremos las observaciones respectivas. Es importante mencionar que no serán incluidas todas las medidas ni todas las acciones, sino que traeremos solamente aquellas que nos permiten establecer señalamientos importantes que permiten atender los objetivos antes planteados.

#### 5.3.1.1 De prevención

Tabla 8

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
Una estrategia de atención a los resultados de la ENDIREH 2016, particularmente aquellos que disparan la violencia contra las mujeres. (DAVGEZ, 2018, p. 4)	<p>Diagnóstico estatal 2018, con metodología cualitativa.</p> <p>Estrategia de atención a los resultados de la ENDIREH 2016, cuyas actividades formarán parte del PASE 2017-2021.</p> <p>Plan de acción, con variación regional, para dar cumplimiento al Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y el PASE.</p>

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Esta medida resulta importante dado que los resultados de la ENDIREH 2016, que ya han sido revisado en apartados anteriores, y que mostraban los tipos de violencia que más sufren las mujeres en el Estado, así como los principales agresores y los ámbitos y espacios en las que estas se reproducen, permiten perfilar el panorama de suma violencia contra las mujeres.

En la revisión de los resultados de la ENDIREH 2016, una de las conclusiones a las que llegábamos es que prevenir los feminicidios implica atender las violencias que sufren las mujeres como antesala a los feminicidios: la violencia familiar que sufren por parte de sus parejas o exparejas, que en algunos casos llega a ser tan extrema que incluso se puede considerar como tentativas de feminicidio. En ese sentido, consideramos que atender los resultados de la ENDIRE 2016 no se cumple con crear reportes realizar diagnósticos de violencia por municipios, regiones, colonias o con integrar estos resultados en otros programas, sino que a partir de estos informes se lleven a cabo acciones para justamente incidir en la disminución de esas violencias.

Es decir, los informes son apenas el punto de partida, no la meta. La información estadística de las violencias que sufren las mujeres tienen que servir de base para crear las estrategias específicas, sin embargo, las autoridades encargadas de cumplir esta medida se han conformado con crear reportes que informen de los índices de violencia.

Por otro lado, resulta destacable que una de las actividades específicas para cumplir con las acciones mencionadas es la “elaboración de diagnósticos regionales con análisis cuantitativo, que contengan datos sobre: demografía, salud, defunciones, por homicidios, violencia contra las mujeres e índice de desarrollo humanos”; observamos que dentro del diagnóstico no se contempla el recabar información respecto de la violencia feminicida o feminicidios, cuestión que resulta preocupante, pues estos son el objeto principal de la alerta.

**Tabla 9**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO
La consolidación del BANEVIM como instrumento de información estadística para el diseño de políticas públicas de prevención de la violencia, desarrollando dentro de él registros administrativos tanto de los servicios de salud, seguridad y justicia. (DAVGEZ, 2018, p. 4)	<p>Actualización mensual de los registros de SS, FGJEZ y SSP.</p> <p>Registro de casos de violencia contra mujeres estudiantes, maestras y/o trabajadoras de la UAZ en el BAVENIM.</p> <p>Registro de casos de violencias contra las mujeres en los municipios.</p>

---

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

La importancia del BANEVIM también ha sido estudiada en capítulos anteriores, pues este banco de información recoge las estadísticas de feminicidios cometidos en la entidad; evidentemente para hacer frente a estos es necesario primero tener datos certeros al respecto. El BANEVIM se instauró a finales del año 2018, y recoge datos desde el año 2013 hasta junio del 2022.

A lo largo de esta investigación nos hemos percatado de que los datos se actualizan sin una temporalidad específica, pues en ocasiones los datos no se actualizan en periodos de seis meses.

Por otro lado, se ha observado una disparidad entre los datos del BANEVIM y los que ofrecen otras instituciones, por ejemplo, el Secretariado Ejecutivo, o incluso la propia Fiscalía del Estado, una de las que aportan información al BANEVIM. Además, la información que se ofrece es limitada, pues no se homologa en todos los casos, así, los datos de los casos concretos varían, lo que obstaculiza acceder a un informe completo respecto de los feminicidios cometidos en la entidad.

Por último, se destaca en esta medida, que una de las acciones específicas era que la UAZ se integrara como una de las instituciones encargadas de alimentar la información del banco, cuestión que hasta la fecha no se ha cumplido. Por lo que las voceras de las organizaciones civiles que promovieron la declaración de la alerta han hecho hincapié en la necesidad de sancionar a la Universidad, sin que sus peticiones hayan sido atendidas.

El caso anterior, y próximos que analizaremos, nos permiten ver que no existen los mecanismos que permitan establecer sanciones en contra de las autoridades que no cumplan con las acciones que deben llevar a cabo, cuestión que desde ahora señalamos como una omisión grave, pues es posible no cumplir con las acciones del programa sin que existan consecuencias para las autoridades.

**Tabla 10**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
El mapeo de los delitos cometidos en contra de mujeres, particularmente, de los feminicidios, homicidios dolosos de mujeres, violencia sexual y desaparición de mujeres y niñas y sus tentativas, con la finalidad de generar políticas públicas de prevención focalizadas para la erradicación de la violencia contra las mujeres. (DAVGEZ, 2018, p. 4)	<p>Mecanismo de coordinación entre Secretariado Ejecutivo, FGJEZ y BANEVIM, para el mapeo de delitos cometidos contra mujeres.</p> <p>Mapeo de delitos y reportes de violencia cometidos contra las mujeres, especial énfasis en feminicidios, homicidios dolosos de mujeres, violencia sexual y desaparición de mujeres y niñas y sus tentativas.</p> <p>Estrategia de prevención de delitos cometidos contra mujeres por razones de género.</p>

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

**Tabla 11**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
La consolidación de los informes remitidos por las distintas instancias públicas de manera periódica al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Comisión intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. (DAVGEZ, 2018, p. 4)	Catálogos de informes remitidos por cada una de las instituciones responsables, que incluya periodicidad de sus registros.

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Es necesario mencionar que, respecto a la medida 3, aunque se observa una continuidad en el mapeo y los reportes a los que hace referencia esta medida, estos se enfocan en solo algunos de los delitos ahí mencionados, por ejemplo, los feminicidios o la violencia sexual, sin embargo, respecto al de trata de personas no hay suficiente información, cuestión que tiene como consecuencia un cumplimiento apenas parcial de las acciones.



Hemos conjuntado estas dos medidas, dado que una de las cuestiones que se observan hasta el momento, es que a lo largo del Programa se presenta una repetición de acciones que han de llevarse a cabo, lo cual no sería un problema si estas se llevaran a cabo por las instituciones de manera conjunta, sin embargo, se observa que hay una disparidad entre quienes deben cumplir las acciones. Además, el hecho de que para cumplir con varias medidas se establezcan las mismas acciones, deja entrever que no hay una distinción entre el objetivo que persigue cada medida.

**Tabla 12**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
La identificación a partir de la estadística de incidencia delictiva de los factores de infraestructura urbana que requieran atención en sus diversas modalidades, y desarrollar un programa de intervención urbana dirigido a la disminución de los espacios de riesgo que contemple el transporte público. (DAVGEZ, 2018, p. 4)	Capacitación a transportistas en materia de derechos humanos y prevención del acoso callejero. Brigadas de activación social, para la prevención del delito, en polígonos prioritarios. Acciones afirmativas para prevenir la violencia contra las mujeres en el transporte público.

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Unos de los espacios en los que las mujeres son violentadas a través de prácticas como el acoso es el del transporte público, por lo que en principio se observa positivamente que se hayan llevado a cabo brigadas de capacitación y activación para concientizar y prevenir esta práctica, sin embargo, las acciones fueron más allá.

No ha habido una continuidad de las capacitaciones, lo que vuelve imposible establecer si están han sido fructíferas y han generado cambios reales entre el personal encargado de prestar los servicios de transporte público y las mujeres y niñas usuarias de estos; por otro lado, no se crearon estrategias a seguir en caso de que se presenten casos de violencia en estos espacios, no hay protocolos ni rutas de acción para atender este tipo de situaciones, lo cual es muy grave, dado que este es el objetivo principal de la medida.

Por último, señalamos que otra omisión importante es que no se incluyó dentro de estas acciones a quienes prestan estos servicios por medio de plataformas como Uber o Didi, mismas que hoy día figuran como las principales en prestación de transporte.

**Tabla 13**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
El establecimiento e impulso de una cultura de no violencia contra las mujeres en el sector educativo público y privado. Para ello, se deberá diseñar una estrategia de educación en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género que busque la transformación de patrones culturales y la prevención de violencia mediante la identificación, abstención y denuncia, en los ámbitos público, escolar y laboral. La Secretaría de la Mujeres deberá crear un observatorio de medios de comunicación que de seguimiento permanente a los mensajes que promuevan la violencia contra las mujeres y niñas con el propósito de llevar a cabo las acciones que disminuyan la permisividad de estos, el observatorio deberá incluir la participación de la academia y las organizaciones de la sociedad civil. (DAVGEZ, 2018, p. 4)	<p>Capacitación dirigida a autoridades educativas, personal administrativo y docente, así como alumnado.</p> <p>Personal capacitado del área jurídica de la SEDUZAC, sobre acompañamiento a niñas, niños y mujeres víctimas de violencia de género.</p> <p>Ruta de atención a víctimas de violencia al interior de la UAZ y vinculación con la ruta de atención estatal.</p> <p>Diagnóstico de las violencias contra las mujeres en la UAZ.</p> <p>Protocolo de acompañamiento de los casos de víctimas de violencia identificados en la comunidad educativa.</p> <p>Observatorio de medios de comunicación.</p>

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Nuevamente estamos frente a acciones que en su mayoría se enfocan en realizar capacitaciones al personal de las instituciones educativas, frente a las que no ha habido tampoco un seguimiento puntual.

Por otro lado, los protocolos mencionados han encontrado dos caminos; o bien se crearon, pero no se han publicado para su posible aplicación, tal es el caso del Acuerdo administrativo para la prohibición de los concursos de belleza y edecanería en las escuelas públicas del Estado de Zacatecas, que hasta la fecha no ha sido publicado; o se publicaron,

pero aún no hay reportes de su implementación, lo que resulta en acciones que se limitan a la creación de protocolos sin que sean aplicados a los casos concretos.

**Tabla 14**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
El fortalecimiento de las políticas públicas de empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral, deportivo, artístico y de cualquier tipo de actividad que les permita desarrollar proyectos de vida autónomos y libres que no reproduzcan los estereotipos de género. (DAVGEZ, 2018, p. 5)	Medida afirmativa a favor de mujeres víctimas de violencia en el Programa para el acceso de la vivienda.  Medida afirmativa a favor de las mujeres víctimas en el Programa de arte popular para mujeres víctimas de violencia.  Clínica de Psicología Especializada en Derechos Humanos y Perspectiva de Género.

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

**Tabla 15**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
Asegurar los recursos financieros, humanos y materiales que permitan el adecuado desempeño de las instituciones de seguridad, salud, educación, procuración, administración de justicia y atención a las mujeres. (DAVGEZ, 2018, p. 5)	Elaboración de un proyecto de asignación presupuestal para la Secretaría de seguridad pública.  Elaboración de un proyecto de asignación presupuestal por el fortalecimiento del CEPAVIF.  Elaboración de un proyecto de fortalecimiento de la unidad de igualdad de la SEDUZAC.

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

La falta de recursos económicos es uno de los obstáculos principales para cumplir con las medidas de la Declaratoria, y aunque este no es un problema reciente, sí hemos detectado

que en los últimos años a nivel nacional, y últimos meses a nivel estatal, esto se ha agravado.

Aunque el análisis de esta medida se realizará en conjunto con las demás que se avocan a cuestiones presupuestarias, desde ahora podemos adelantar que nos hemos percatado de las constantes disminuciones a los presupuestos etiquetados para atender la violencia contra las mujeres. Esto se ve reflejado no solamente en los ejercicios fiscales o los presupuestos anuales para la entidad, sino también en los federales y en los programas especiales como Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), los recursos destinados a la propia Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

**Tabla 16**

*Comparación de medida de prevención de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
La estrategia para concluir los procesos legislativos para dotar al estado del marco normativo suficiente para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. (DAVGEZ, 2018, p. 5)	Elaborar propuesta de reforma a la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la entidad federativa.  Elaborar propuesta de reforma a la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

En cuanto a esta medida, el SEPASEV, la determina como cumplida al 100%, porque se elaboraron propuestas para reformar la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Zacatecas y la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se puede observar entonces, que para el Sistema, el legislativo ha cumplido por el solo hecho de proponer reformas, ni siquiera de aprobarlas, sino tan solo con presentarlas como una propuesta.

Por su lado, el informe presentado por el grupo interinstitucional y multidisciplinario en el año 2020, la califica como cumplida, toda vez que las reformas hechas en el periodo a partir de la declaratoria no corresponden a una política de continuidad.

Esta investigación observa que, las reformas hechas no terminan de armonizar el conjunto normativo, dado que el ejecutivo lo que hace es ir reformando leyes una por una, por separado, contrario a crear todo un conjunto de normativas, creadas en un mismo sentido, con un mismo enfoque que contemple las visiones que aportan los movimientos feministas, la academia, las víctimas y sus movimientos; y además, encuadren en las normativas todas las otras medidas señaladas en la declaratoria.

Las revisiones anteriores permiten establecer algunas aproximaciones hasta el momento de las conclusiones finales de este capítulo.

En primer lugar, como lo revisamos en el apartado de cómo se concibe a la prevención, una de las rutas que las medidas siguen es la de llevar a cabo acciones que auxilien en la identificación de factores de riesgo y por ende evitar actos de violencia. Y es en este sentido en que se han articulado las primeras seis medidas, todas enfocadas en la elaboración de diagnósticos de los índices de violencia, por lo que la realización de reportes e informes son las acciones llevadas a cabo para cumplir con las medidas de la DAVGEZ. Consideramos que lo anterior puede tener como consecuencia un gasto de recursos innecesarios, pues de haberse englobado en una sola medida, llevada a cabo de manera correcta, se contaría con la suficiente información estadística para elaborar planes, programas y estrategias para hacer frente a la violencia contra las mujeres y los feminicidios.

Observamos entonces que hay una repetición constante de acciones, que varían en los periodos o las autoridades involucradas, pero no existe una integración de toda esta información, y mucho menos, planeaciones de acuerdo a los resultados de las mismas.

Por otro lado, las acciones de prevención suponen llevarse a cabo una vez que ya se han cometido actos de violencia contra niñas o mujeres, lo cual claramente es una falla en el diseño y la implementación de las mismas, pues no se enfocan en prevenir, sino en todo caso, en atender y sancionar la violencia.

### 5.3.1.2 De seguridad

**Tabla 17**

*Comparación de medida de seguridad de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
La creación y el fortalecimiento de módulos de atención inmediata a mujeres en situación de violencia en el estado. Su funcionamiento deberá contemplar asistencia multidisciplinaria (abogadas, psicólogas, médicas, trabajadoras sociales y elementos de seguridad) y el respectivo protocolo de actuación de las y los servidores públicos encargados de brindar los servicios correspondientes, estos módulos deberán trabajar en coordinación con el número de emergencia nacional 911 para brindar protección inmediata y pertinente en casos de violencia. (DAVGEZ, 2018, pp. 5-6)	Elaboración de Protocolo de Actuación que contemple la ruta de atención integral en el estado y la vinculación con el número de emergencia 911.  Realizar capacitaciones al personal de las unidades de atención inmediata.

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

**Tabla 18**

*Comparación de medida de seguridad de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
Las acciones inmediatas y exhaustivas para contar con protocolos específicos en el caso de la violencia intrafamiliar a cargo de la policía de proximidad en todos los municipios. Este protocolo deberá contener el envío de información al BANEVIM, así como contemplar el seguimiento de órdenes de protección. El Sistema Estatal para Prevenir, Atender Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres deberá diseñar un mecanismo de coordinación de las actuaciones de las diversas policías municipales y estatales en esta materia. (DAVGEZ, 2018, p. 6)	Protocolo único de actuación policial para la atención de la violencia familiar que contenga la información enviada por el BANEVIM, así como el seguimiento de órdenes de protección.  Capacitación a la policía de proximidad en el Protocolo único de actuación policial y en el Protocolo nacional de primer respondiente que contemple contención en situación de crisis; así como aplicación y seguimiento de órdenes de protección.

---

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

**Tabla 19**

*Comparación de medida de seguridad de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
La creación y fortalecimiento de agrupaciones estatales, municipales o mixtas especializadas en seguridad pública, así como células municipales de reacción inmediata. Estas agrupaciones deberán integrarse multidisciplinariamente, actuar coordinadamente entre ellas y otros actores estratégicos, y su personal deberá estar capacitado para ejecutar sus funciones con perspectiva de género en materia de búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, y deberán coordinarse a través del protocolo de atención de mujeres desaparecidas y su comité técnico así como con la Comisión Nacional de Búsqueda. (DAVGEZ, 2018, p. 6)	Mecanismo de coordinación de agrupaciones estatales y municipales de seguridad pública, para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas reportadas como no localizadas o desaparecidas.

---

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Las tres primeras medidas de seguridad se enfocan en la creación de mecanismos, protocolos y rutas de acción para las instituciones y autoridades encargadas de prestar los servicios de atención a mujeres en situación de violencia, y si bien estos resultan de suma importancia, lo cierto es que para cumplir con estas medidas las acciones contempladas suelen ser muy limitadas, ya que se han conformado con elaborar los protocolos, es decir, las directrices a seguir, pero no se han implantado acciones tendientes a poner en práctica dichos mecanismos, así como tampoco se ha dado un seguimiento que permita conocer si estos son puestos en práctica o no, o incluso, si se establecen sanciones para las y los servidores públicos que no actúen a partir de estos.

Planteamos que estas acciones resultan pues ser insuficientes, dado que se quedan en el papel, y no existe un verdadero cumplimiento de estas.

**Tabla 20**

*Comparación de medida de seguridad de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
La creación y fortalecimiento de albergues, casas de medio camino y refugios para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos garantizando su cobertura y enfoque diferencial y especializado. (DAVGEZ, 2018, p. 6)	<p>Creación del proyecto de Refugio para el Estado de Zacatecas.</p> <p>Elaboración de Protocolo de Actuación que contemple la ruta de atención integral en el estado y la vinculación con el número de emergencia 911.</p> <p>Realizar capacitaciones al personal de las unidades de atención inmediata.</p>

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Para las mujeres que viven en situaciones de violencia, el acceder a los servicios que plantean estas medidas resultan indispensables, puesto que significa poder salir del ámbito en el que están siendo violentadas y acceder a la protección por parte de instituciones y autoridades; sin embargo, como podemos observar las acciones establecidas para cumplir con las medidas apenas y plantean la creación de los protocolos y reglamentos, sin que esto signifique que los albergues, refugios o casas de medio camino deban funcionar para los fines para los que fueron creadas.

Y por otro lado, la falta de recursos nuevamente es la causa principal para que estas medidas no se puedan cumplir, puesto que a nivel nacional desde el año 2019 los recursos otorgados fueron reducidos, y a nivel local, los presupuestos para la Secretaria de las Mujeres y la Fiscalía General del Estado también fueron reducidos, atentando directamente contra el cumplimiento de estas medidas.



Otra cuestión que queda fuera son los mecanismos que permitan conocer las situaciones en las que viven las mujeres, sus hijos e hijas dentro de estos espacios, dado que como sabemos la violencia institucional es otros de los grandes problemas a los que nos enfrentamos en materia de violencia contra las mujeres, dada la falta de capacitación del personal. Consideramos que es indispensable que en primer lugar los presupuestos establezcan recursos destinados exclusivamente para estos fines; y además, que las no sólo existan capacitaciones constantes, sino que no se contrate personal que no cuente ya con estudios o preparación en materia de atención a víctimas de violencia de género.

Las medidas de seguridad que establece la declaratoria son adecuadas para enfrentar las situaciones de violencia que viven las mujeres, no obstante, las acciones del programa son muy reducidas y no existe una concordancia total entre unas y otras. Además, la falta de presupuesto y recursos no solamente son insuficientes, sino que en ocasiones resultan ser nulos, por lo que para las mujeres que viven violencia no hay opciones a las que puedan acceder y protegerse de sus agresores.

Esta última cuestión, en materia de feminicidios, sin duda resulta una de las omisiones más graves del Estado, dado que hemos dejado ya claro que los feminicidios son el fin de una serie de violencias, y negar los servicios de protección resulta en una causante directa de estos crímenes.

### 5.3.1.3 De justicia y reparación

**Tabla 21**

*Comparación de medida de justicia y reparación de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
Las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la justicia y que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y exhaustividad los casos de violencia contra las mujeres, desaparición de mujeres y niñas y feminicidio, eliminando cualquier conducta o práctica de	Capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres dirigida al personal que interviene en el proceso de investigación de los casos de violencia contra las mujeres, feminicidios y desaparición, para eliminar prácticas de revictimización y estereotipos.

revictimización, libre de estereotipos y prejuicios de conformidad con el artículo 26, fracción I de la Ley General de Acceso. (DAVGEZ, 2018, p. 6)	Modelo de intervención de resultados rápidos en 100 días, en uno de los distritos de mayor incidencia en delitos de violencia familiar.
---	---

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Esta primera medida de seguridad es la parte medular de la que debe partir la justicia en los casos de feminicidios o cualquier otro delito de violencia contra las mujeres, y atiende a la forma en que las y los servidores públicos deben realizar su trabajo, pues como hemos mencionado, la violencia institucional y la revictimización es una constante en áreas de administración de justicia, que se ven opacadas por la discriminación que también se ejerce en contra de las víctimas.

Lo que no se contempla es una capacitación profunda, un cambio radical en las instituciones, puesto que hasta ahora se han limitado a realizar capacitaciones esporádicas de las que no hay un seguimiento, y por lo tanto, poco alcance llegan a tener.

**Tabla 22**

*Comparación de medida de justicia y reparación de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEPASEV
Los mecanismos de supervisión y sanción a servidoras y servidores públicos que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género. El estado de Zacatecas deberá dar continuidad a los procesos iniciados por posibles omisiones de éstos en la integración de carpetas de investigación de conformidad con el artículo 26 fracción III, inciso b) de la Ley General de Acceso. (DAVGEZ, 2018, p. 6)	Identificación de procesos iniciados a servidor as/es públicos por violación al orden jurídico en materia de violencia de género contra las mujeres.  Identificación de procesos iniciados a servidoras/es públicos por omisión en la integración de carpetas de investigación en materia familiar.  Seguimiento a las recomendaciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos de las mujeres, para verificar se restituyan sus derechos.

---

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Lo importante de esta medida es que plantea contar con mecanismos a los que las víctimas de violencia puedan acceder cuando el personal de las instituciones no realice sus labores de acuerdo a los lineamientos establecidos, pero lo que no se contempla es un claro seguimiento a estos casos, es decir, es necesario que el programa establezca rutas claras de acción en caso de haber violencia institucional, que asegure que el personal que la cometa no vuelva a ejercerla. De ahí que la medida anterior y esta se deban llevar a cabo de manera complementaria, y no por separado.

**Tabla 23**

*Comparación de medida de justicia y reparación de la DAVGEZ (2018) y las acciones del plan de trabajo del SEPASEV (2018)*

MEDIDA CONTEMPLADA POR LA DAVGEZ	ACCIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO
Un plan individualizado de reparación integral del daño. Para estos efectos, se deberán considerar los estándares en materia de reparación del daño, reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, así como lo establecido en la Ley General de Acceso, Ley General de Víctimas, y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Zacatecas. (DAVGEZ, 2018, p. 6)	Reporte de los planes individualizados de reparación integral de daño con base en estándares internacionales.  Jornadas Psicosociales de la CEAIIVZ, “Las heridas invisibles: niñas, niños y adolescentes en la atención a víctimas”.

---

**Nota.** Fuente: elaboración propia con datos de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Zacatecas (2018) y el Programa de Trabajo del SEPASEV (2018).

Una de las grandes omisiones en materia de feminicidios es la falta de mecanismos que permitan que la reparación del daño sea un derecho al que las víctimas indirectas puedan acceder. Como podemos observar, la medida plantea que se deben elaborar planes individualizados de acuerdo a las necesidades de las víctimas, y aunque el programa de trabajo dicta que se tienen que elaborar reportes en este sentido, lo cierto es que estos no se cumplen dadas las limitaciones de las Comisiones de Atención Integral a Víctimas, que son las instituciones encargadas de llevar esto a cabo.

#### 5.4. Consideraciones finales del capítulo

Respecto de los tres objetivos planteados, y luego de la revisión de las medidas de la declaratoria y las acciones del programa podemos establecer las siguientes consideraciones.

Primera. Podemos establecer no hay una concordancia total entre las acciones del Programa de trabajo del SEPASEV y las 32 medidas establecidas en la Declaratoria.

Consideramos que hay medidas cuyo objetivo no ha sido comprendido en su totalidad por el grupo de trabajo, por lo que, a pesar de concebir una serie de acciones enfocadas en cada medida, estas no terminan de corresponder a los objetivos en concreto, es decir, no se observa una correlación con entre las medidas de la Declaratoria y las acciones del programa a la que atiende.

Segunda. Se observa que las autoridades encargadas en llevar a cabo las acciones del plan de trabajo al hacerlo no toman en cuenta el objetivo que establece la alerta de género, pues no consideran que el objetivo de la alerta no es el cumplimiento en sí mismo, sino que lo que se busca a través de la realización de esas acciones es incidir en la prevención, atención, sanción y erradicación de los feminicidios y de esta manera, cumplir con el objetivo de la declaratoria, que son garantizar la seguridad de las mujeres y cese de la violencia en su contra, y eliminar las desigualdades que ha causado la legislación.

Tercera. A lo largo del análisis se observó que son bastantes las acciones que no han sido llevadas a cabo por las autoridades, y que no existe ningún tipo de sanciones o consecuencias establecidas que puedan ser impuestas a quienes sean omisos de cumplir con sus obligaciones, lo que nos demuestra que no existe un verdadero compromiso con cumplir con lo establecido por la Declaratoria.

Estas conclusiones respecto de la Declaratoria para Zacatecas las podemos explicar a partir de lo que el trabajo en conjunto de esta investigación nos ha permitido establecer, esto es, cuáles son las omisiones en las que ha incurrido el Estado en su obligación de hacer frente a los feminicidios en Zacatecas. Pudimos observar que las acciones que ha llevado a cabo siempre resultan ser insuficientes, que estas solamente llegan luego de que exista una exigencia por parte de la sociedad, en estos casos, a través de grupos de víctimas o familiares de víctimas y de los movimientos feministas.

Esto no es una cuestión menor, ni tampoco una casualidad, sino que se explica a partir de las teorías que pudimos revisar en el primer capítulo, donde queda claro que no estamos frente a un Estado imparcial, cuya preocupación sean las mujeres, sino que este fue creado con fines de protección a la propiedad, de regular relaciones socioeconómicas, y que las mujeres, al no ser consideradas sujetos de derecho, hemos quedado por tanto fuera de la protección del Estado.

## CONCLUSIONES

El interés de esta investigación ha sido realizar un estudio que permitiera caracterizar el actuar del Estado mexicano frente a los feminicidios, cuya problemática es una de las más graves en la actualidad, pero que no es nueva, sino que ha tenido el tiempo suficiente para ir en aumento. El punto de partida fue reconocer las dinámicas socioculturales, políticas y económicas en las que se gestan y reproducen las violencias que viven las mujeres en nuestro país, así como los actores que en ellas participan: una sociedad en la que víctimas y agresores conviven e interactúan a través de relaciones de poder, de subordinación y dominación; y a la par, se ubica el Estado.

En el capítulo primero planteamos la conexión que existe entre el Estado y las violencias ejercidas en contra de las mujeres. Ese apartado permitió establecer que los feminicidios son producto de patrones culturales profundamente arraigados en la sociedad mexicana, que se exteriorizan de diversas formas, de manera tan normalizada que se vuelven invisibles. Y que, por otro lado, en los feminicidios el Estado es parte del problema mediante sus acciones y sus omisiones. Mediante su actuación cuando ejerce las violencias contra las mujeres a través de los instrumentos que tiene a su alcance, cuando legisla en contra de sus derechos y crea los obstáculos legales que impiden vivir sin violencia. También es responsable con su negligencia cuando las políticas públicas que pone en marcha no atienden las situaciones especiales por las que atraviesan las mujeres, o en los casos en los que el sistema de justicia desampara a las mujeres que logran acudir antes las instituciones a denunciar las violencias de las que son víctimas. La línea entre la acción y la omisión del Estado puede llegar a ser muy delgada, de manera que se vuelve difícil establecer cuando ejerce violencia y cuando permite que se ejerza la violencia sin actuar en su contra; sin

embargo, en cualquiera de los dos casos el Estado tiene gran responsabilidad frente al fenómeno de los feminicidios, y respecto a cada feminicidio cometido en este país.

Por lo tanto, el primer capítulo también nos permitió entender a los feminicidios como un problema estructural cuya erradicación no será posible si seguimos la ruta errónea que hasta ahora el Estado se empeña en perseguir, la de la sanción, pues estos se deben atender a partir de sus causas, partiendo de las numerosas violencias que les anteceden y que son ignoradas sistemáticamente. Puntualizamos que los feminicidios envuelven mucho más que los asesinatos o muertes violentas de las mujeres a manos de sus agresores, pues en aquellos se consuman esas violencias que las mujeres viven en todos los ámbitos de sus vidas.

Para comprender mejor la aseveración anterior, se estimó necesario esbozar el contexto de los feminicidios en México en el capítulo segundo, en el que recuperamos la historia de tal fenómeno partiendo de Ciudad Juárez, Chihuahua en los años noventa, cuando el aumento desproporcionado de niñas y mujeres desaparecidas, torturadas y asesinadas se observaba como el punto crítico de violencia contra las mujeres en el país, mismo que hoy queda muy atrás en cifras, pues las víctimas de asesinatos llegan a ser once cada día, a las que se suman todas aquellas desaparecidas.

En aquel momento la atención se centró en esa ciudad –aunque el Estado de México igualara, o incluso, rebasara las cifras de violencia y feminicidios– y era imposible advertir el poco interés de las autoridades locales y federales de frenar la situación, pues no sólo evadían las responsabilidades que sus cargos les atribuían, sino que además la revictimización a las víctimas y sus familiares fue constante, y en algunos casos, la exigencia de justicia tuvo como consecuencia los asesinatos de las propias madres de víctimas de feminicidio.

Ciudad Juárez marcó un antes y un después en el tema de la violencia contra las mujeres y niñas en el país, como fenómeno social, y como objeto de estudio desde diversas áreas, así como en la impartición de justicia. Los referentes judiciales que en materia de sentencias internacionales hoy en día siguen siendo estudiados y tomados como punto de partida para la elaboración de protocolos de actuación en la investigación de delitos o políticas públicas provienen de casos de ese entonces. Estas sentencias además responsabilizaron directamente al Estado mexicano por su actuar deficiente, lo que permitió

comprobar aquello que, desde la academia, la teoría feminista y las voces de las propias víctimas ya se había dicho desde hace mucho, que en los feminicidios el Estado es un actor principal.

A partir de entonces, y a contracorriente, los movimientos feministas y de víctimas han perseguido una actuación más decidida del Estado para cumplir con lo ordenado en tales sentencias, o en los tratados internacionales suscritos en la materia; sin embargo, la renuencia es un factor siempre presente.

El capítulo final dio cuenta de lo anterior. En él observamos como a nivel nacional, y local como el caso de Zacatecas y otras entidades, las acciones llevadas a cabo por el Estado devienen siempre de las omisiones en la que incurre y de la exigencia social. El estudio de una política pública creada a partir del contexto de feminicidios en México que comenzó en los años noventa y continúa hasta ahora, se volvió el objetivo principal de esta investigación, pues las características de aquella nos permitieron aterrizar los señalamientos hechos al actuar del Estado mexicano al gobierno local.

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres fue concebida como un mecanismo de emergencia cuyo objetivo es atender los feminicidios en determinados territorios, en los que el aumento de tales delitos perturbe la seguridad y paz de la comunidad; sin embargo, la revisión a su diseño y requisitos para ser implementada permite apuntar que no es posible concebirla como tal, un “mecanismo de emergencia”.

La declaratoria de las alertas presupone procesos de suma burocracia, en los que el Estado, ante la solicitud de organizaciones de la sociedad civil u organismos de derechos humanos, debe resolver si es necesaria o no, actuando entonces como juez y parte al mismo tiempo, lo que le permite no emitir las declaratorias por considerar que no son necesarias. Hemos insistido en que señalar la necesidad de un aumento de feminicidios como requisito para la declaratoria de la Alerta presupone ya un actuar negligente del Estado, pues este mecanismo no es el único cuyo objetivo sea la atención de los feminicidios, de hecho, en ocasiones es visto como el recurso último al que se recurre para atender dicho fenómeno. En este sentido, el aumento de los feminicidios refleja los fallos institucionales presentes en la prevención e investigación de esos delitos.



En Zacatecas, la violencia contra las mujeres ha ido en aumento de manera constante, y tal como lo reflejaron las cifras proporcionadas por la ENDIREH 2016, un número importante de víctimas sufrían con anterioridad violencias que a simple vista podían catalogarse como antecedentes de feminicidio, por ejemplo, cuando se les amenazaba con cuchillos o armas de fuego, o se les infringieron quemaduras. No atender tales casos, genera un ambiente de impunidad propicio para que se cometan muchos más, y así la violencia escala paulatinamente, hasta llegar a los asesinatos de niñas y mujeres.

Zacatecas es considerado uno de los estados más conservadores del país, en el que las visiones androcéntricas y machistas penetran en los patrones sociales y por ende, en las instituciones de gobierno. Los derechos de las mujeres son puestos a consideración y debate, y en muchos casos, terminan por ser negados, como el acceso al aborto legal, seguro y gratuito, que hasta el momento no ha sido despenalizado. Frente a este panorama, encontramos los discursos revictimizantes del gobierno local, de las dos administraciones que atraviesan esta investigación, y que abonan al mensaje que culpa a las víctimas o a sus familias de los feminicidios, lo que a su vez propicia que estos delitos sean vistos como casos aislados, problema circunstancial de la mujer o niña víctima que se encontraba en el lugar incorrecto o que por alguna razón fue asesinada. La justificación termina por invisibilizar los feminicidios, y el hecho de que no son eventos aislados o casuales, desconectados uno de otro, sino que, por mucho que aquellos no tengan relación concreta, sí forman parte de un problema estructural ampliamente descrito en esta investigación.

Cuando iniciamos el estudio de la Alerta para Zacatecas, partiendo del proceso de declaratoria se observó esa resistencia del ente estatal al actuar frente a los feminicidios, y el falso concepto de “emergencia” al que nos referimos párrafos atrás. Hay que recordar que desde el año 2016 estos delitos mostraban un aumento que para las autoridades pasó desapercibido, aunque no así para las organizaciones feministas que impulsaron el proceso, y que este tardó un año y siete meses en concluir. A contracorriente fue puesta en marcha la alerta, y el programa de trabajo del SEPASEV, instrumento que tiene como objetivo materializar las medidas de la declaratoria, fue emitido en diciembre del mismo año, y fue puesto en marcha al año siguiente, 2019.

Dicho programa diseñó 309 acciones concretas, de las cuales las 16 primeras fueron denominadas de emergencia; al revisar su cumplimiento comprobamos que todas recayeron en la elaboración de reportes, informes, estrategias o convocatorias, y por ende, no podía esperarse una disminución de feminicidios y otros tipos de violencia, pues contar con diagnósticos es apenas el primer paso en la atención de estos delitos; sin embargo, las acciones quedaron ahí, y no se pusieron en marcha otras que hicieran uso de esos dictámenes. Además de lo anterior, se observa que no hay un seguimiento a tales acciones, pues fueron llevadas a cabo por sólo una ocasión, y el panorama de los años 2018 o 2019 no es el mismo que el actual. Tales informes por lo tanto han quedado superados, de ahí que sea necesario actualizarlos.

Luego, encontramos que de las 109 acciones diseñadas para atender medidas estructurales para la generación o fortalecimiento de una política pública, al menos el 60% también consistieron en la elaboración de reportes, informes o capacitaciones esporádicas sin algún tipo de seguimiento. Es decir, se conformaron con aumentar el diagnóstico de la violencia en el estado, con programar pláticas o conferencias en tono de capacitación respecto de los derechos de las mujeres, o con planear estrategias de actuación para cumplir las medidas; sin embargo, estas no se llevaron a cabo, significa esto que en realidad, las medidas no han sido cumplidas.

Asimismo, al revisar la declaratoria identificamos las medidas que a consideración nuestra pudieran significar un verdadero avance –en caso de ser cumplidas–, fueron de una u otra forma ignoradas, pues o no se diseñaron suficientes acciones para su cumplimiento, o, desde que se diseñó el programa del SEPASEV, las autoridades encargadas de llevarlas a cabo, plantearon su falta de capacidad para actuar al respecto.

En el caso de las primeras, nos referimos a las medidas<sup>17</sup> 8, 9, 10, 11, 13, 15 y 16 de prevención; al analizar cada una de ellas quedó claro que estas son las que sí *presuponen* la prevención de feminicidios y otras violencias contra las mujeres; sin embargo, al estudiar el programa del SEPASEV resultó evidente la falta de acciones concretas para llevarlas a cabo.

---

<sup>17</sup> Todas las medidas pueden ser consultadas en el anexo de este apartado.

En el mismo *sentido* se encuentran las medidas 1 y 4 de seguridad, y 3 y 4 de reparación y justicia.

Respecto de aquellas medidas a las que no se les diseñaron acciones concretas se encuentran la 14 de prevención y la 9 de reparación y justicia. Estas dos llaman especialmente la atención por dos rasgos que resultan cruciales. El primero de ellos es que en materia de feminicidios y otros tipos de violencias –desaparición, secuestro, trata de personas, violaciones– los grupos del crimen organizado son actores fundamentales, son agresores principales, por lo que su desarticulación significaría un avance de suma importancia. Por supuesto sabemos que esta tarea no es para nada sencilla, y que tiene que ver con el contexto de violencia generalizada en el que el país se encuentra inmerso, y en el que participan no sólo los propios grupos criminales, sino también el propio Estado, y los grandes intereses del capital; no obstante, es inadmisibles que el gobierno evada su responsabilidad argumentando que cumplir tal medida no es viable de acuerdo a principios constitucionales en materia de competencia. Si la Secretaría de Seguridad Pública del Estado no puede elaborar y poner en marcha estrategias de combate al crimen organizado, entonces cuál es la institución encargada de hacerlo; sobra decir que ésta es una de las graves omisiones que encontramos al realizar el estudio.

El segundo de los aspectos que llaman la atención es que en el caso de la medida 9 de reparación y justicia, el Tribunal Superior de Justicia del Estado argumentó no tener la capacidad jurisdiccional para llevar a cabo acciones concretas para su cumplimiento, lo cual resulta difícil de creer, pues dicha institución, de acuerdo con las disposiciones que lo reglamentan, tiene el deber de adecuar su funcionamiento de acuerdo con los principios que permitan el acceso a la justicia de la manera más expedita, consideramos que en tal caso existió una falta de voluntad, pues la medida refiere la necesidad de establecer una coordinación entre las instituciones encargadas de la administración de justicia, y en ningún ordenamiento legal observamos el impedimento al que se refirió el Tribunal.

Los casos anteriores dejan en evidencia otra más de las contradicciones entre la declaratoria y el programa de trabajo, pues en ambos se establece que el Estado debe actuar de manera coordinada a través de sus tres poderes y en sus tres niveles de administración.

Aunado a lo anterior, consideramos que otro de los errores en que incurre la alerta es poner a las mujeres en el centro de la acción como sujetos de cambio, lo cual tiene como consecuencia contribuir al discurso de que las mujeres, al ser responsables de las violencias que viven, son las que deben alejarse de los entornos en los que aquellas suceden, o que deben ser ellas las que cambien sus conductas, sus formas de pensar, de relacionarse con los hombres, y entonces, dejarán de sufrir violencia. Los agresores son dejados de lado, cuando la atención debería centrarse también en ellos.

La cuestión es que la alerta –para atacar el problema de la violencia contra las mujeres y los feminicidios– se centra en ir a los síntomas del fenómeno, a los hechos más visibles e inmediatos, y no en generar los cambios estructurales y sociales que permitan avanzar en dirección de una transformación de las relaciones desiguales de poder. En ese sentido, las medidas deberían contemplar la recuperación, transformación o revisión de instituciones fundamentales para el desarrollo integral de las personas, aquellas que están en contacto directo con personas en situaciones vulnerables, o de violencia. Por ejemplo, el DIF, institución que, ya se ha vuelto una costumbre, quedé en manos de las esposas de los gobernadores; sin que se cuestione o verifique la capacidad o preparación que tienen para estar al frente de aquellas. Instituciones que además funcionan apenas, pues los recursos humanos y económicos son siempre mínimos.

Por ello, para alcanzar el objetivo de la alerta, que es la disminución y erradicación de los feminicidios y otras violencias contra las mujeres, es indispensable partir de reconocer que estamos frente a un problema histórico muy arraigado, gestado siglos atrás y sostenido en el presente por diversos sistemas de dominación; por supuesto el patriarcal-sexo-género, pero, además, los de clase y raza. Desde luego, esto no es suficiente con plasmarlo en los documentos, es necesario que esta visión sea asumida por las autoridades encargadas de cumplir con la declaratoria, lo cual por supuesto presupone capacitaciones, pero que sean llevadas a cabo de manera constante, y a las que se les dé un seguimiento puntual y más decidido. Así, para que este mecanismo funcione sería necesario transformar por completo el conjunto institucional del Estado y su concepción de la problemática.

Infortunadamente, este estudio permite establecer que, en el caso de Zacatecas, la alerta ha funcionado tan sólo como una medida paliativa. Y su inexistencia puede

interpretarse como un pretexto institucional que pone el Estado para no intervenir; y una vez que ha sido declarada, pareciera que no hay mucho más que hacer. El cambio de administración del ejecutivo es ejemplo de lo anterior, hasta la fecha, a un año del cambio de gobierno, no se han llevado a cabo acciones para su cumplimiento, ni siquiera han sido presentados nuevos informes o planes de trabajo. En el informe que la Secretaría de Mujeres rindió ante el Congreso del Estado se advirtió que para el cumplimiento de la alerta se cuenta con cinco millones de pesos, recurso que evidentemente resulta insuficiente. Desde que la alerta fue declarada este ha sido uno de los principales obstáculos, pues los recursos tienen que asignarse desde el ámbito federal, y la eliminación de subsidios destinados a las alertas fueron eliminados; asimismo, en la distribución del presupuesto local a la Secretaría de las Mujeres, institución en la que recae el cumplimiento de la alerta, se ha observado una constante disminución; y por otro lado, para hacerse de recursos, las entidades deben participar en las convocatorias que expide la CONAVIM, y sólo en caso de cumplir con la totalidad de los requisitos es que los recursos son asignados. Percibimos que esto suma a la imposibilidad de cumplir con la alerta, pues una vez más estamos frente a obstáculos burocráticos que detienen la puesta en marcha de las medidas y acciones.

En Zacatecas, la implementación de este mecanismo no ha sido considerada como un tema prioritario, y sólo a través de los señalamientos y exigencias de las sociedades civiles feministas es que se logra avanzar, aunque siempre en menor medida, por tanto, a cuatro años de haber sido declarada, la Alerta no se ha cumplido en la mayoría de las medidas dictadas; asimismo, sería necesario hacer una reestructuración del programa de trabajo que contemple el contexto actual de la entidad, pues no nos encontramos en las mismas condiciones de cuando aquel fue diseñado.

En suma, consideramos que no es posible entender la Alerta de Violencia de Género como un mecanismo eficiente que prevenga, atienda, sancione y erradique los feminicidios en Zacatecas, porque el mismo ha sido diseñado e implementado bajo las dinámicas del mismo sistema en el que se gestan y reproducen las violencias contra las niñas y mujeres, la alerta ha sido implementada por entes gubernamentales de un Estado construido en términos de clase, sexo y raza. Las dinámicas impuestas por esos sistemas de exclusión, dominación y discriminación han producido y reproducido violencias sistemáticas contra las mujeres que

no se han de resolver a menos de que atacemos la raíz de éstas, es decir, es preciso intervenir y modificar los propios sistemas, prácticas y valores en los que se gesta la violencia. Acciones concretas como la Alerta de género resultarán siempre insuficientes, puesto que no surgen de un posicionamiento consistente de las autoridades estatales frente al problema, ni de una auténtica voluntad surgida de compromisos claros para detener los feminicidios; por tanto, es necesario un seguimiento puntual de su quehacer, señalando sus fallas, omisiones y contradicciones.

## REFERENCIAS

- Abreu, M. L. (2006). La Violencia De Género. Entre El Concepto Jurídico Y La Realidad Social. *Revista Electrónica De Ciencia Penal Y Criminología*. Doi:Issn 1695-0194
- Amparo En Revisión 1284/2015, 1284/2015 (Suprema Corte De Justicia De La Nación 13 De Noviembre De 2019).
- Amparo En Revisión 554/2013, 554/2013 (Suprema Corte De Justicia De La Nación 25 De Marzo De 2015).
- Arce Rodríguez, M. B. (2006). Género Y Violencia. *Agricultura, Desarrollo Y Sociedad*, 3(1).
- Arriola Solís, M. C., & Rosas Vargas, R. (2017). Violencia Femicida: Los Casos En El Corredor Industrial De Guanajuato. *Revista De Divulgación Científica: Jóvenes En La Ciencia*, 1310-1313.
- Bodelón, E. (15 De Noviembre De 2014). Violencia Institucional Y Violencia De Género. *Anales De La Cátedra Francisco Suárez*(48), 131-155. Recuperado El 26 De Junio De 2020, De [Https://Revistaseug.Ugr.Es/Index.Php/Acfs/Article/View/2783](https://Revistaseug.Ugr.Es/Index.Php/Acfs/Article/View/2783)
- Caputi, J. y Russell, Diana E. H. (1992). Femicide: Sexist Terrosrism against Women en Radford, J., y Russell, Diana E. H. *Femicide: The Politics Of Woman Killing*. (13-21). Twayne Publishers.
- Carcedo Cabañas, A. (2015). El Estado Tiene Poder Para Evitar El Femicidio. *Urvio Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*(17), 125-131.
- Caso González Y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México (Corte Interamericana De Derechos Humanos 16 De Noviembre De 2009).
- Comisión Interamericana De Derechos Humanos, C. (2003). Situación De Los Derechos De La Mujer En Ciudad Juárez, México: El Derecho A No Ser Objeto De Violencia Y Discriminación. Obtenido De [Https://Catedraunescodh.Unam.Mx/Catedra/Seminariocetis/Documentos/Doc\\_Basicos/5\\_Biblioteca\\_Virtual/9\\_Informes/Mecint/20.Pdf](https://Catedraunescodh.Unam.Mx/Catedra/Seminariocetis/Documentos/Doc_Basicos/5_Biblioteca_Virtual/9_Informes/Mecint/20.Pdf)
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). (18 De Septiembre De 2018). Gobierno De México. Obtenido De Aprobación Del Pipasevm 2019-2024, Durante La Xviii Sesión Extraordinaria Del Sistema Nacional De Prevención, Atención, Sanción Y Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). (2012). Centros De Justicia Para Las Mujeres: Lineamientos Para Su Creación Y Operación. México. Obtenido De [Http://Www.Conavim.Gob.Mx/Work/Models/Conavim/Resource/618/1/Images/Lineamientoscjmfvf21mar2013.Pdf](http://Www.Conavim.Gob.Mx/Work/Models/Conavim/Resource/618/1/Images/Lineamientoscjmfvf21mar2013.Pdf)

- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud AVGM/01/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Zacatecas. (7 de agosto de 2018) [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/368706/m\\_\\_Resolucio\\_n\\_AVGM\\_Zacatecas\\_08-08-2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/368706/m__Resolucio_n_AVGM_Zacatecas_08-08-2018.pdf)
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). (2019). Programa Integral Para Prevenir, Atender, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres 2020-2024. México. Obtenido De <https://Portales.Segob.Gob.Mx/Work/Models/Transparencia/Resource/8/1/Images/Pi20-24.Pdf>
- Decreto Número 588 Por El Cual Se Reforman, Adicionan Y Derogan Diversas Disposiciones Del Código Penal Para El Estado De Zacatecas En Materia De Reparación Del Daño. (2016). Periódico Oficial Del Estado De Zacatecas (1 De Junio De 2016)
- DOF, D. O. (2012). Código Penal Federal.
- DOF. (01 De Febrero De 2007). Ley General De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia.
- Fernández Aguilera, M. G., & Martínez Mendizábal, D. (2015). Bases Conceptuales Para Construir Una Política Pública Municipal Con Perspectiva De Género. *Entre Textos*, 7(20).
- Fernández, A. M. (2012). Femicidios: La Ferocidad Del Patriarcado. *Nomadías*, 47-73.
- Gil, M. (2015). La Violencia Sexual Como Un Atentado Contra La Dignidad De La Mujer. *Revista De Derecho, Uned* (17), 813-832.
- Hobbes, T. (1989). *Leviatán*. Madrid: Alianza.
- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI) (2016). Encuesta Nacional Sobre La Dinámica De Las Relaciones En Los Hogares. Instituto Nacional De Estadística Y Geografía. Obtenido De <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/286#:~:Text=La%20encuesta%20nacional%20sobre%20la,Y%20etapas%20de%20la%20vida>.
- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI) (2021). Encuesta Nacional De Victimización Y Percepción Sobre Seguridad Pública. Principales Resultados Zacatecas 2021. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021\\_zac.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_zac.pdf)
- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI) (2021). Encuesta Nacional De Ocupación Y Empleo (Enoe), Población De 15 Años Y Más De Edad. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI). (2011) Encuesta Nacional Sobre La Dinámica De Las Relaciones En Los Hogares (Endireh) 2011. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2011/>



- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI). (2016) Encuesta Nacional Sobre La Dinámica De Las Relaciones En Los Hogares (Endireh) 2016. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>
- Instituto Nacional De Estadística Y Geografía (INEGI). (2021) Encuesta Nacional De Seguridad Pública Urbana. Tercer Trimestre 2021. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2021\\_septiembre\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2021_septiembre_presentacion_ejecutiva.pdf)
- Instituto Nacional De Las Mujeres (INMUJERES). (03 De Mayo De 2021). Gobierno De México. Obtenido De Alerta De Violencia De Género Contra Las Mujeres: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>
- Lagarde, M. (1996). Género Y Feminismo. Desarrollo Humano Y Democracia. Madrid: Instituto De La Mujer.
- Lagarde, M. (2005). El feminicidio, delito contra la humanidad. En *Feminicidio, justicia y derecho*. H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura. (pp. 151-164) Editoras. <http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Feminicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf>
- Lagarde, M. (2006). Del Femicidio al Feminicidio. Seminario Internacional Derecho De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencias Organizado Por La Corporación Sisma Mujer. Bogotá.
- Lagarde, M. (2008). Antropología, Feminismo Y Política: Violencia Feminicida Y Derechos Humanos De Las Mujeres. En C. M. Bullen, & M. C. Mintegui, *Retos Teóricos Y Nuevas Prácticas*. México: Universidad Autónoma De México(Unam).
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). (2007) Diario Oficial De La Federación. (01 de febrero de 2007).
- Ley General De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia Para El Estado De Zacatecas (LGAMVLVZ). (2009) Periódico Oficial Del Estado De Zacatecas (17 De Enero De 2009)
- Ley para La Igualdad Entre Mujeres Y Hombres En El Estado De Zacatecas. (2008) Periódico Oficial Del Estado De Zacatecas (24 De Mayo De 2008)
- Locke, J. (2002). Segundo Ensayo Sobre El Gobierno Civil. Buenos Aires: Losada.
- MacKinnon, C. (1989). *Hacia Una Teoría Feminista Del Estado*. Madrid: Cátedra.
- Melgar, L. (2017). *Feminicidio En México: Insuficiencias De La Ley, Impunidad E Impacto Social*. (Págs. 163-173). Universitá Degli Studi Di Milano-Bicocca.
- Miguel, L. T., & Fernández, A. E. (2005). *Lo Que Vd. Debe Saber Sobre: Violencia De Género*. España: León : Caja España, Obra Social,.
- Monárrez Fragoso, J. E. (2009). Trama De Una Injusticia. *Feminicidio Sexual Sistémico En Ciudad Juárez, México. Región Y Sociedad*, Xxii(47), 201-206.

- Observatorio Ciudadano Nacional Del Femicidio, O. (2018). Informe Implementación Del Tipo Penal De Femicidio En México: Desafíos Para Acreditar Las Razones De Género 2014-2017. Ciudad De México: Católicas Por El Derecho A Decidir A.C.
- Olamendi, P. (2016). Femicidio En México. (I. N. Mujeres, Ed.)
- Parsons, W. (2007). Meta-Análisis. Analizar El Análisis. En En Políticas Públicas. Una Introducción A La Teoría Y La Práctica Del Análisis De Políticas Públicas (Págs. 35-60). México: Flacso.
- Pateman, C. (1996). Críticas Feministas A La Dicotomía Público/Privado. Barcelona: Paidós.
- Pateman, C. (2019). El Contrato Sexual. (M. L. Femenías, Trad.) Madrid: Ménades.
- Pérez Martínez, V. T., & Hernández Marín, Y. (2009). La Violencia Psicológica De Género, Una Forma Encubierta De Agresión. Revista Cubana De Medicina General Integral, 25(2). Recuperado El Septiembre De 2020, De [Http://Scielo.Sld.Cu/Scielo.Php?Script=Sci\\_Arttext&Pid=S0864-21252009000200010&Lng=Es&Tlng=Pt](Http://Scielo.Sld.Cu/Scielo.Php?Script=Sci_Arttext&Pid=S0864-21252009000200010&Lng=Es&Tlng=Pt).
- Rosas Vargas, R. (2018). La Violencia Femicida En El Estado De Guanajuato. Femicidios, Impunidad Y Tradición. Revista Temas Sociológicos(22), 177-207.
- Rousseau, J. J. (1985). El Contrato Social. Madrid: Alba.
- SCJN, S. C. (2015). Protocolo Para Juzgar Con Perspectiva De Género Haciendo Realidad El Derecho A La Igualdad. México, D.F.: Suprema Corte De Justicia De La Nación.
- Secretaría De La Mujer (2020). Plan De Prevención, Contención Y Atención A Mujeres Víctimas De Violencia Familiar. En Contingencia Estamos Juntas. Reporte Del 14 De Julio Al 13 De Agosto De 2020. Zacatecas, Disponible En: <Https://Semujer.Zacatecas.Gob.Mx/Pdf/Informes%20parciales/5%C2%B0%20reporte%20planencontingencia.Pdf>
- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2015: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 [Https://Drive.Google.Com/File/D/1ftffgwc2bfdoygfvlix3alq\\_J\\_8n3qiw/View](Https://Drive.Google.Com/File/D/1ftffgwc2bfdoygfvlix3alq_J_8n3qiw/View)
- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2016: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 <Https://Drive.Google.Com/File/D/171x0wtx1frlfzmk4dqurksaml0it8ra/View>
- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2017: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 <Https://Drive.Google.Com/File/D/1th4gvdxatrx8mltfka7nmvdiz7ru2mq/View>
- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2018: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 <Https://Drive.Google.Com/File/D/1n9twdensdvipc4b0g37qpaunfhg26eyd/View>

- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2019: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 <https://drive.google.com/file/d/1ooumher4zo2q46jix06rejhd-85dr3c/view>
- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2020: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 <https://drive.google.com/file/d/19vbpx9sqtphpu4mha5h8mhgfegav5xj/view>
- Secretariado Ejecutivo Del Sistema Nacional De Seguridad Pública (2021). Incidencia Delictiva Del Fuero Común 20121: Instrumento Para El Registro, Clasificación Y Reporte De Delitos Y Las Víctimas Cnsp/38/15 <https://drive.google.com/file/d/1zkppdgnwzjot7xeehoqs5uqwnpyfej/view>
- Secretariado Ejecutivo, D. S. (20 De Febrero De 2021). Información Sobre Violencia Contra Las Mujeres. Incidencia Delictiva Y Llamadas De Emergencia 911. Recuperado El 01 De Marzo De 2021, De <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>
- Secretariado Ejecutivo, D. S. (31 De Mayo De 2020). Información Sobre Violencia Contra Las Mujeres. Incidencia Delictiva Y Llamadas De Emergencia 911. Recuperado El 24 De Junio De 2020, De <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>
- Segato, R. L. (2016). La Guerra Contra Las Mujeres. Madrid: Traficantes De Sueños.
- Segato, R. L. (2016). La Guerra Contra Las Mujeres. Traficantes De Sueños.
- Tubert, S. (2003). La Crisis Del Concepto De Género. En S. Tubert, Del Sexo Al Género. Los Equívocos Del Concepto De Género (Págs. 7-38). Madrid: Cátedra.
- Urzúa, V. M., Garrido, A. Y., & Estrada, M. D. (2012). Informe De Impacto Psicosocial Del Femicidio De Nadia Alejandra Muciño Márquez. Comisión Mexicana De Defensa Y Promoción De Los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH). Recuperado El 27 De Febrero De 2020, de [www.cmdpdh.org](http://www.cmdpdh.org)