

DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

**SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS
Y CONTEXTOS ACTUALES**

VOLUMEN II DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS I/III

4.1 DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

4.1.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN PUEBLA

4.1.2 EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

4.1.3 DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS

DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS Y CONTEXTOS ACTUALES

VOLUMEN II DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS I/III

4.1 DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

4.1.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN PUEBLA

4.1.2 EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

4.1.3 DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS

Septiembre de 2017

DIRECTORIO

Fernando Fernández Font
Rector

Covadonga Cuétara de Priede
Directora General del Medio Universitario

Iliana Galilea Cariño Cepeda
Directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J.

Consejo Consultivo del IDHIE SJ

Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera • Oscar Soto Badillo • Marcela Ibarra Mateos • Arely Sandoval Terán • Mauro Izazaga Carrillo • Alejandro Rosillo Martínez • Edgar Cortez Morales • Jorge Atilano González Candia SJ

Investigadores/as del IDHIE SJ

Iliana Galilea Cariño Cepeda • Eduardo Rafael García Vásquez • Margret Michel Ramírez
• Josué Francisco Hernández Ramírez • María del Rosario Arrambide González • Jorge Eduardo Morales Sierra • Ana Jetzi Flores Juárez • Juan Pablo Silva Medina • Eduardo Almeida Sánchez • Simón Alejandro Hernández León

Colaboradores/as en la investigación

Miriam Carrillo Ruíz
Cuauhtémoc Cruz Isidoro
Marisol Pérez Díaz Alexandra
Martín Juárez Guevara
Erendira Magdalena Luna Gil
María de Lourdes Pérez Oseguera

Revisión

Arely Sandoval Terán
Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera
Marcela Ibarra Mateos
Mónica Carmen Palma Rivera
Mauro Izazaga Carrillo
Oscar Soto Badillo

Transcripción de información

Stephany Plácido Velazco
Ruth Miraceti Rojas Jiménez

Estudiantes participantes

Alejandro Jesús Pacheco Pérez • Ana Sofía Hernández Bravo • Anahí López Carro • Carlos Arturo Avendaño Hernández • Daniel Manuel Briones Ortega • David Rivera Montaña • Emmily Tavera Manzanilla • Enrique Álvarez Cuacentl • Gabriela de la Roa Vargas • Jesús López Parra • Jimena Manterola Zermeño • Jorge Luis Ortega Pérez • José Mario Sierra Eshiavon • Juan Carlos Ramos Guerola • Julio Eduardo Vázquez Aguilar • Karla Johanna Ensástiga Navarro • Laura Gabriela Díaz Mangas • Luis Angel Porras Acosta • María Cristina Paniagua Landa • Mariana Lomelín Lares • Mariana Lucía Sánchez Minjares • Olivier Carrasquedo Luján • Omar Barrera Muñoz • Samantha Giselle Martínez Rodríguez • Sonny Alain Garnica Vera • Tania Amaro López •

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	13
4. DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS I/III	17
4.1 Derechos humanos de las mujeres	17
4.1.1 Institucionalización de los derechos humanos de las mujeres en Puebla	18
4.1.2 El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación	24
4.1.3 Derecho de las mujeres a participar en asuntos públicos	97
Conclusiones	121
Referencias	130
RECOMENDACIONES	139
DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES	139
CONCLUSIONES GENERALES	145

SIGLAS Y ABREVIATURAS

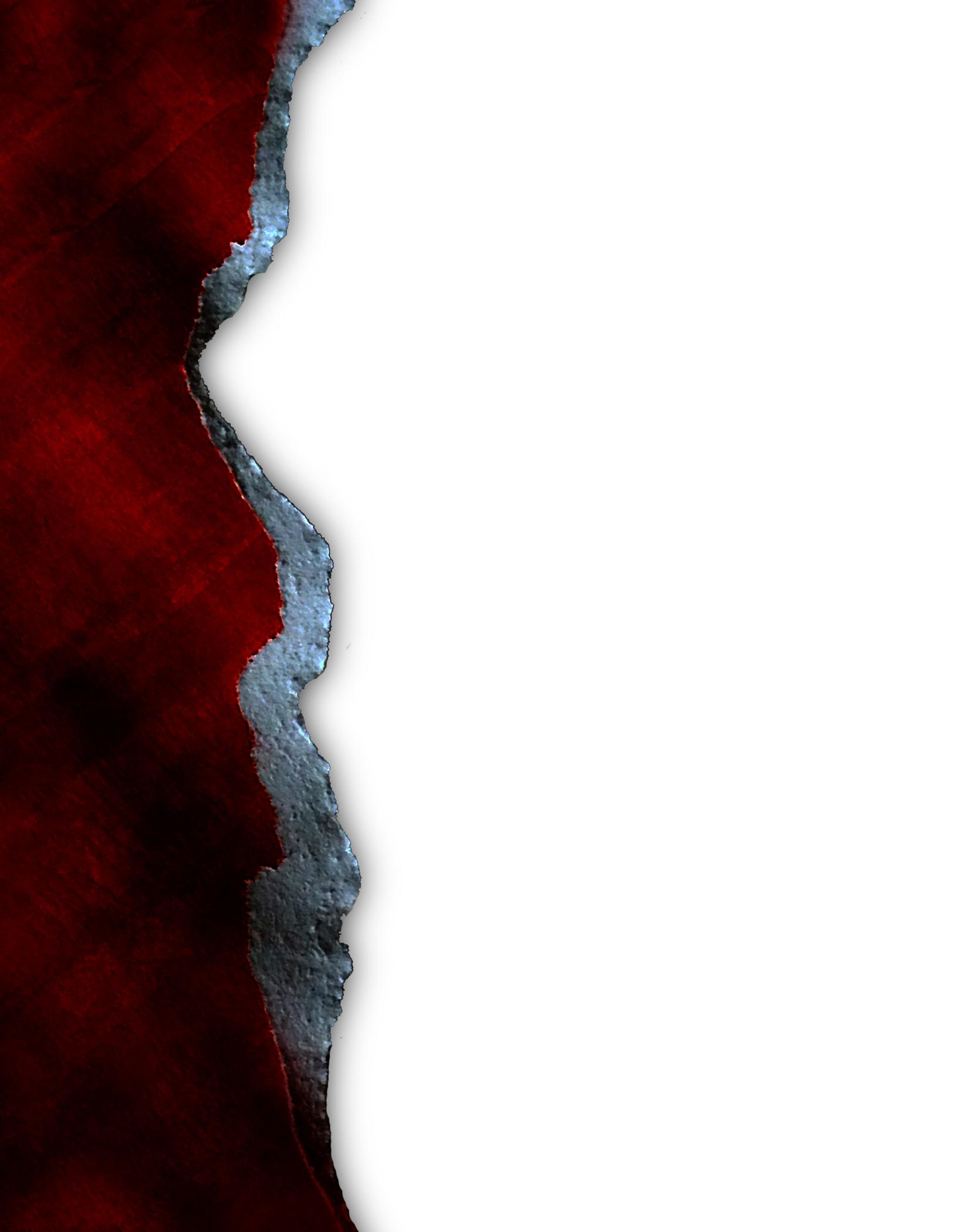
ACA	Asociación Americana de Correccionales
AETP	Asociación de Empresarios Textiles de Puebla
AMEDI	Asociación Mexicana de Derecho a la Información
ANAA	Asamblea Nacional de Afectados Ambientales
ANAVERSA	Agricultura Nacional de Veracruz S. A.
ASA	Asamblea Social del Agua
BANCOMER	Banco de Comercio
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAIP	Comisión para el Acceso a la Información Pública
CAM	Centro de Atención Municipal
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de las Transformación
Canirac	Cámara de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
CAPCEE	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCEZ	Confederación Campesina Emiliano Zapata
CCN	Criterios de Calidad Nutricional
CDDN	Convención de los Derechos del Niño
CDH Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAM	Comisión Estatal de Arbitraje Médico
CEAS	Comisiones Estatales de Aguas y Saneamiento
CECAP	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CERESO	Centros de Reinserción Social
CESDER	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIS	Centro Integral de Servicios
CITP	Cámara de la Industria Textil en Puebla
CMIC	Cámara de la Industria de la Construcción

CMW	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COBAEP	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMujer	Comisión Nacional de la Mujer
Convención de Belém do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Coparmex	Centro Empresarial de Puebla
COPLADEP	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CREE	Centro de Rehabilitación y Educación Especial Puebla
CRIT	Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DESP	Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria
DEVCM	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
DGCRSEP	Dirección General de Centros de Reinserción Social de Estado de Puebla
DICONSA	Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia.
DIF Nacional	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOPRED	Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEADLE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Fevimtra	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

FGE	Fiscalía General del Estado
FIAN	Food First Information and Action Network
FICAM	Frente Indígena Campesino de México
FUA	Frente Universitario Anticomunista
FUNDAR	Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana
HIC-AL	Coalición Hábitat Internacional-América Latina
IDHIE SJ	Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría Sacerdote Jesuita
IEE	Instituto Electoral del Estado
IIDDI	Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOMEX	Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal
INM	Instituto Nacional de Migración
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
IPM	Instituto Poblano de la Mujer
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSSTEP	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla
JDC	Juicios para la Protección de sus Derechos político electorales del Ciudadano
LAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LCA Puebla	Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Puebla
LDNNAEP	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travesti e Intersexuales
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGIMyH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGP	Ley General de Población
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo, S.A de C. V
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
LPCDEP	Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Puebla
LPDHNNAELSP	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños Niñas y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla
LPDNNA	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
LSPEP	Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla
MAIZ	Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MIOCUP CNPA	Movimiento Independiente Obrero Campesino Urbano y Popular – Coordinadora Nacional Plan de Ayala.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional

NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACDH - ONU	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Odesyr	Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPPM	Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México
OVSG	Observatorio de Violencia Social y de Género
PAM	Programa de Atención a Migrantes
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PANF	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar
PCM	Partido Comunista Mexicano
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEM	Programa Especial de Migración
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PFS	Programa Frontera Sur
PGJ	Procuraduría General de Justicia
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGR	Procuraduría General de la República
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PND 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PND 2013-2018	Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POE	Periódico Oficial del Estado
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAGUA	Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PROSPERA	Programa de Inclusión Social PROSPERA
PT	Partido del Trabajo
PUCPA	Pueblos Unidos contra la Privatización del Agua

REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RUTA	Red Urbana de Transporte Articulado
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAIP	Solicitud de Acceso a la Información
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP Puebla	Secretaría de Educación Pública de Puebla
SGG	Secretaría General de Gobierno
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIPINNA	Sistemas Estatal y Municipales de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
SNDIF	Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia
SOAPAMA	Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Atlixco
SOAPAP	Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
SS	Secretaría de Salud
SSPTM	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SSA-P	Secretaría de Salud del Estado de Puebla
SSEP	Servicios de Salud del Estado de Puebla
SSP	Secretaría Seguridad Pública del Estado
TEPJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLA	Tribunal Latinoamericano del Agua
TPP	Tribunal Permanente de los Pueblos – Capítulo México
TSJE	Tribunal Superior de Justicia del Estado
UAP	Universidad Autónoma de Puebla
UMEP	Unidades Médicas del Estado de Puebla
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UP	Universidad de Puebla
UPAEP	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VPH	Virus de Papiloma Humano



INTRODUCCIÓN

El Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ (IDHIE), de la Universidad Iberoamericana Puebla busca cumplir con su misión de promover y defender los derechos humanos en México y en América Latina a través de tres acciones: formación, investigación y vinculación. Mediante las investigaciones que desarrolla, contribuye con la búsqueda de la verdad, a partir de la identificación de violaciones a los derechos humanos, apegándose a orientaciones éticas y científicas que consideren en el centro a la persona y a las comunidades, víctimas de abusos e injusticias.

Por ello, el IDHIE más allá de sólo evidenciar las realidades locales en materia de derechos humanos, promueve la reflexión, el diálogo y la incidencia como un servicio para la acción transformadora de las condiciones actuales, en la que la vinculación entre diversos actores sociales es fundamental para dar testimonio de las distancias que existen entre el horizonte teórico y el práxico.

En este contexto, el presente informe intenta abonar a los esfuerzos hechos desde al menos hace veinte años por personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, que buscan develar la realidad del país y documentar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado Mexicano.

Este documento es el resultado de una investigación que tuvo como objeto de estudio la progresividad de los derechos humanos en tanto principio que permite distinguir el avance o el retroceso que en relación con los mismos han tenido lugar en la entidad durante los dos últimos sexenios, a partir de las obligaciones que el Estado mexicano (y los tres poderes y niveles de gobierno de Puebla como parte del mismo) ha adquirido como consecuencia de firmar y ratificar los instrumentos internacionales correspondientes. En ese sentido, se da cuenta de la forma como evolucionó la situación de los derechos humanos en la entidad entre los años 2006 y 2016, lapso en que el Gobierno estatal estuvo encabezado por los gobernadores Mario Plutarco Marín Torres y Rafael Moreno Valle Rosas.

El estudio partió de un supuesto general que establece que, en Puebla, la progresividad de los derechos humanos en los últimos doce años ha ocurrido de

manera fragmentaria y desigual en detrimento de sectores mayoritarios de la población. Sectores que han heredado modos de convivencia que fueron instaurados para su reproducción desde la Colonia, a través de lo que hoy se puede concebir como un Estado real y un Estado formal. A partir de este supuesto se definieron los siguientes objetivos:

General

Caracterizar la progresividad de los derechos humanos en el estado de Puebla, a partir de sus procesos históricos y contextos actuales.

Específicos

- Identificar las principales violaciones a derechos humanos en el estado y su impacto sobre determinados grupos en situación de vulnerabilidad.
- Analizar el papel de las instituciones y autoridades obligadas a proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.
- Determinar las respuestas y acciones de exigibilidad de la ciudadanía ante violaciones a los derechos humanos en el estado de Puebla y su impacto en la progresividad de los derechos humanos.

Alcanzar los objetivos mencionados implicó un proceso de recolección, análisis e interpretación de información a la luz de un planteamiento que, siguiendo a Aubry (2011), buscó generar una explicación adecuada de la realidad contemporánea que nos permite actuar en ella.

En términos de estructura, esta investigación se presenta en seis volúmenes que incorporan los siguientes contenidos:

Volumen I

1. *Perspectivas teóricas*. Se exponen las nociones de Estado y Estado mexicano, Estado formal e informal, derechos humanos, colonialidad, desvío de poder y perspectiva de género.

2. *Marco conceptual y metodología.* Se define el abordaje y se expresa la lógica seguida para recabar, analizar e interpretar la información, los alcances y limitaciones de la exploración y las consideraciones éticas.
3. *Aproximación a la historia de la configuración del poder político, económico y social en Puebla* para comprender la dinámica de institucionalización de los derechos humanos en el estado, y sus eventuales avances y retrocesos.

Volumen II. Derechos humanos de grupos específicos (I/III)

1. *Derechos humanos de las mujeres*

Volumen III. Derechos humanos de grupos específicos (II/III)

1. *Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA)*
2. *Personas privadas de la libertad*
3. *Derechos humanos de periodistas y libertad de expresión*

Volumen IV. Derechos humanos de grupos específicos (III/III)

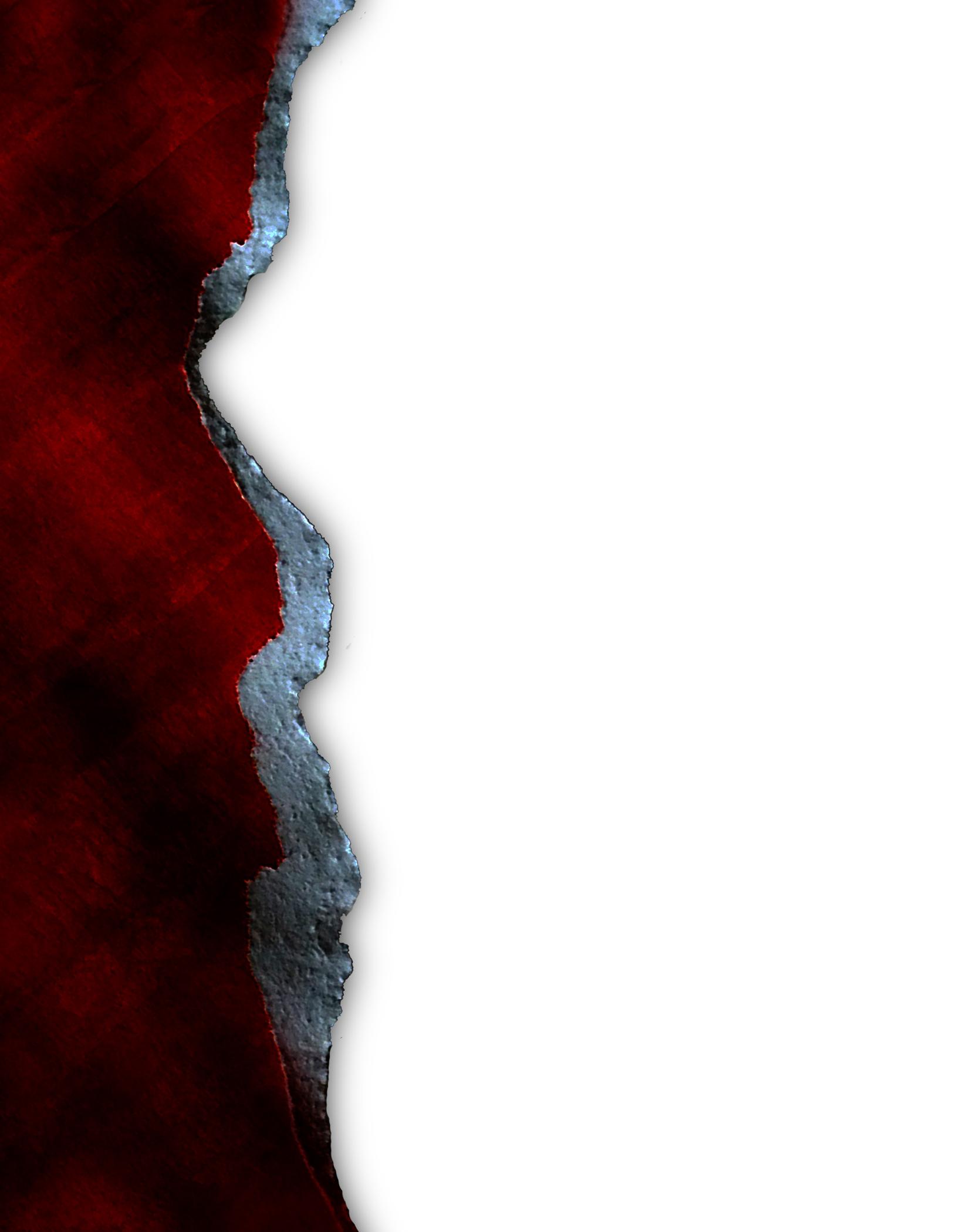
1. *Derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTTTI) en Puebla*
2. *Derechos de las personas migrantes en tránsito por Puebla*

Volumen V. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

1. *Derecho a la alimentación*
2. *Derecho humano a la salud*
3. *Derecho humano a la vivienda*
4. *Derecho humano al agua y al saneamiento*
5. *Derecho al territorio y la territorialidad*

Volumen VI. Seguridad ciudadana

Cada uno de los volúmenes finaliza con las respectivas recomendaciones y las conclusiones generales de la investigación.



4. DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS ESPECÍFICOS I/III

4.1 DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Si bien los derechos humanos desde el principio de universalidad corresponden a todos los seres humanos en condiciones de igualdad y sin distinción por motivo alguno, en el caso de las mujeres, como de otros sectores de la población, fue necesario adoptar una protección reforzada que partiera desde un enfoque de género con la finalidad de hacer frente a dos fenómenos específicos: la violencia y la discriminación, que de acuerdo con el principio de interdependencia, ponen en riesgo y vulneran, a su vez, el goce, ejercicio y garantía de otros derechos humanos de las mujeres.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDHONU) refiere que:

Para garantizar de manera eficaz los derechos humanos de las mujeres es preciso, en primer lugar, una comprensión exhaustiva de las estructuras sociales y las relaciones de poder que condicionan no sólo las leyes y las políticas, sino también la economía, la dinámica social y la vida familiar y comunitaria (s.f.: párr. 10)

De esta forma, la protección de los derechos humanos de las mujeres se refuerza con la adopción de instrumentos específicos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) adoptada en la ONU el 18 de diciembre de 1979, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVCM), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), el 20 de diciembre de 1993 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante Convención de Belém Do Pará), adoptada en la Organización de Estados Americanos (OEA), el 6 de septiembre de 1994.

Ambas convenciones asocian su ámbito de protección (prohibición de la discriminación y violencia) a la garantía de una gama de derechos civiles y

políticos, como económicos, sociales y culturales, partiendo de tres elementos rectores: igualdad sustantiva, principio de no discriminación y obligación estatal. Éstas, se consideran la carta de derechos humanos de las mujeres y guías para el desarrollo e implementación de medidas de carácter legislativo, político, administrativo, cultural o de cualquier otro tipo, que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres como parte de las obligaciones estatales en la materia, por lo que serán el fundamento para el análisis en el presente apartado, así como los estándares internacionales que se desprenden de su interpretación.

4.1.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN PUEBLA

La primera etapa de institucionalización de los derechos humanos de las mujeres en México se da con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 31 de diciembre de 1974, que reconoce, en el artículo cuarto, el principio de igualdad ante la ley entre hombres y mujeres (p. 2).

De forma paralela los movimientos de mujeres y feministas tuvieron un impacto no sólo a nivel nacional, sino también en el ámbito internacional a través de las conferencias mundiales sobre la mujer que se celebraron en Ciudad de México en 1975, Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 y Beijing en 1995. La cuarta conferencia mundial celebrada en Beijing marcó un hito histórico en la agenda mundial sobre igualdad de género; como resultado de dicha conferencia, se adoptó por 189 países, entre ellos México, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género que tenían que implementarse en el ámbito interno de los países.

En 1979 se adoptó, en el seno de la ONU, la CEDAW, que fue ratificada por México en 1981 y que establece la obligación de los países de adoptar una serie de medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en los ámbitos político, económico, social y cultural.

Tanto los compromisos internacionales asumidos en el marco de las conferencias mundiales, que implicaban la producción de trabajos preparatorios a través de la elaboración de informes sobre la situación de

las mujeres en México, como la exigencia de su cumplimiento por parte de los movimientos de mujeres y feministas, dieron pie a que a nivel nacional se instituyera, en 1980, el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo como un conjunto de iniciativas orientadas al mejoramiento de la condición social de las mujeres.

Asimismo, como resultado de los compromisos asumidos en la Cuarta conferencia mundial, se formuló el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, llamado “Alianza para la igualdad” (PRONAM) con la finalidad de impulsar acciones para promover y fortalecer la participación de las mujeres en el desarrollo, en igualdad de condiciones que los hombres.

En 1998, como resultado de la instrumentación y seguimiento que la Coordinación General del PRONAM daba a las acciones realizadas por las dependencias del Gobierno Federal, se creó la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMujer) como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y responsable de instrumentar el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 (Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES], s/f: 19-20).

De esta forma, en las distintas entidades federativas se fueron creando instancias que implementaran el Programa Nacional. En el caso de Puebla destaca la iniciativa del Grupo Plural de Mujeres Poblanas que impulsó tal iniciativa. Posteriormente, el Gobierno del Estado instaura en octubre de 1997 el Subcomité Especial Alianza para la Equidad, dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP) e instruye la creación del Programa Estatal de la Mujer, que definiría el sentido de las acciones de coordinación y planeación de ese Subcomité (Instituto Poblano de las Mujeres [IPM], 2010: 8).

Lo anterior llevó a que, mediante decreto del 24 de marzo de 1999, se creara el IPM como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado con la finalidad de impulsar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.

EN 1979 SE ADOPTÓ, EN EL SENO DE LA ONU, LA CEDAW, QUE FUE RATIFICADA POR MÉXICO EN 1981 Y QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS PAÍSES DE ADOPTAR UNA SERIE DE MEDIDAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LOS ÁMBITOS POLÍTICO, ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL.

En 2001 se realizó otra importante reforma constitucional, incorporándose en el artículo primero la prohibición de discriminación o cláusula antidiscriminatoria por diversos motivos, incluido el género:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (DOF, 2001: artículo 1°).

En 2006 se adoptó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Ley General), con la finalidad de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, a través de una Política Nacional en materia de igualdad. Asimismo, establece la obligación de los Congresos de los Estados de armonizar disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevé la Ley General.

En el marco de la armonización a las entidades federativas, el 22 de agosto de 2008 se adoptó la Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del estado de Puebla con el fin de implementar la Política Estatal para la Igualdad entre Hombres y Mujeres a través de un Sistema y Programa Estatal que tienen por objeto promover, planear, elaborar y aplicar medidas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres en el Estado (Periodico Oficial del Estado de Puebla, Segunda Sección: Artículo 16).

En lo que respecta a la violencia contra las mujeres, es importante recordar que el 20 de diciembre de 1993 se adopta en la ONU la Declaración sobre la Eliminación de Violencia contra la Mujer y más adelante, el 6 de septiembre de 1994 se adopta en la OEA la Convención de Belém do Pará, ratificada por México en 1998, implicando nuevos compromisos para el país.

Con los antecedentes de violencia feminicida sistemática contra las mujeres en Ciudad Juárez durante el periodo de 1993-1999, el Estado

Mexicano creó en 2004 la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez como un órgano desconcentrado a cargo de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, habría que recordar que en 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó su informe *Situación de los derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, en el que realizaron una serie de recomendaciones a México para fortalecer la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres, entre éstas, el fortalecimiento de instituciones.

A nivel estatal, el 6 de abril de 2001 se adoptó la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla que, de acuerdo con su preámbulo o considerando, tiene sustento en los compromisos adquiridos mediante la ratificación por México de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de Belém do Pará. Esta Ley estatal tenía como finalidad implementar acciones de prevención, atención y tratamiento de las víctimas de violencia familiar a cargo del Ejecutivo estatal por conducto de sus dependencias, instituciones y organismos públicos, así como de los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias.

También se creó un Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Familiar como un órgano ejecutivo de apoyo, evaluación, coordinación e integración de las tareas y acciones que deban realizarse para la prevención y atención de la violencia familiar (Periodico Oficial del Estado de Puebla, Segunda Sección: Artículo 16). Sin embargo, de acuerdo con las manifestaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, al año de su creación dicho Consejo dejó de operar (Diario Intolerancia, 2011 y Herrera, E., s.f.).

Para hacer frente al contexto nacional de violencia contra las mujeres y como resultado de la armonización de la Convención de Belém do Pará, el 1 de febrero de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMVLV) y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Ésta fue impulsada y trabajada principalmente por Marcela Lagarde y de los Ríos, quien retomó para su elaboración los instrumentos y estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. En el caso de Puebla, como respuesta a la obligación

**A PESAR DE LOS MÚLTIPLES
ESFUERZOS EN LA ADOPCIÓN
DE MEDIDAS LEGISLATIVAS,
DE ORGANIZACIÓN DE LA ES-
TRUCTURA GUBERNAMENTAL Y
DE POLÍTICA PÚBLICA, LA VIO-
LENCIA CONTRA LAS MUJERES,
INCLUIDA LA DISCRIMINACIÓN,
SIGUE SIENDO UN PROBLEMA
EN PUEBLA QUE NO HA SIDO
ERRADICADO**

de armonizar las leyes de carácter general a nivel estatal, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 26 de noviembre de 2007, la Ley para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV), la cual se reformó el 28 de marzo de 2012.

Con la LAMVLV se crea el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual tiene por objeto coordinar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales en la materia y es integrado por las personas titulares de las dependencias públicas del Estado. Asimismo, se prevé la instrumentación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres con funciones de prevención, promoción y atención a mujeres víctimas de violencia.

Ante los avances que significaba la adopción de la LGAMVLV y los compromisos que imponía, se estimó necesario que la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, evolucionara a un órgano con competencia en todo el territorio nacional, donde además se atendiera de manera transversal el mandato señalado por la referida ley y de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).¹⁸ Así, se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en 2009, con la finalidad de adoptar medidas para prevenir, investigar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Como parte de las acciones de la CONAVIM, figura la creación en 2010 de los Centros de Justicia para las Mujeres con el afán de dar respuesta a las obligaciones en materia de atención y prevención de la violencia, así como atender las recomendaciones y sentencias internacionales formuladas al Estado, particularmente la sentencia emitida por la Corte Interamericana contra México en el Caso “Campo Algodonero” (2009: párr. 258 y 450) en el que se reafirmó el deber de debida diligencia del

¹⁸ Considerando del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, del 01 de junio de 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092144&fecha=01/06/2009

Estado de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres y se estableció que las medidas de reparación debían tener una “vocación transformadora” y un “enfoque correctivo” que modificara las condiciones estructurales que favorecen la violencia de género. Centros que serían el resultado de la coordinación interinstitucional e interdisciplinaria del Gobierno federal, las entidades federativas y las Organizaciones de la Sociedad Civil, existiendo hasta mayo de 2017, 31 Centros de Justicia en funcionamiento en las distintas entidades federativas. De acuerdo con el directorio publicado por la CONAVIM,¹⁹ sólo se ubican dos Centros de Justicia para las Mujeres en Puebla, el inaugurado en la capital el 14 de octubre de 2013 y el que inició operaciones en Tehuacán.

El Centro de Tehuacán derivó del Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM y el estado de Puebla, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2015, por el que se otorgaron subsidios para la creación del Centro de Justicia para las Mujeres en el Municipio de Tehuacán, con una asignación de recursos de 5 100 000 pesos,²⁰ centro que inició operaciones hasta principios de 2017, sobre el que Antonio Gali Fayad, actual Gobernador, refirió que se hizo una inversión aproximada de once millones de pesos, siete de ellos de recursos federales y cuatro estatales (*e-consulta*, 2017).

A pesar de los múltiples esfuerzos en la adopción de medidas legislativas, de organización de la estructura gubernamental y de política pública, la violencia contra las mujeres, incluida la discriminación, sigue siendo un problema en Puebla que no ha sido erradicado y que se enfrenta a un fenómeno particular que exacerba su comisión y repetición, manteniéndola en la impunidad: el inadecuado acceso a la justicia.

Los datos que se analizan en el presente apartado permiten observar cómo no basta, para la erradicación de la violencia, la adopción de medidas que pretendan impulsar la igualdad directa, sino que se requiere

¹⁹ Véase el directorio en <http://www.gob.mx/conavim/documentos/centros-de-justicia-para-las-mujeres-23094?state=published>

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 09 de diciembre de 2015, CONVENIO de Coordinación que celebran la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y el Estado de Puebla, que tiene por objeto el otorgamiento de subsidios para la creación del Centro de Justicia para las Mujeres en el Municipio de Tehuacán. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419406&fecha=09/12/2015

también impulsar la igualdad indirecta o sustantiva,²¹ partiendo de un enfoque diferencial o principio de no discriminación, que contemplan las necesidades específicas y características personales de las mujeres y la incidencia en la cultura, que tiene un impacto en el diseño de los roles de género que legitiman la violencia, por lo que deben adoptarse medidas que eliminen prácticas socioculturales de conducta que permean la actuación tanto de la sociedad, como de los operadores de justicia; en el caso de estos últimos agravando los obstáculos para que las mujeres accedan a la justicia en condiciones de igualdad y, por ende, exacerbando la violencia en su contra.

4.1.2 EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

Tanto la CEDAW como la Convención de Belém Do Pará deben interpretarse de forma conjugada por la interrelación existente entre la discriminación y la violencia contra la mujer, tal como lo establece el Comité CEDAW en su Recomendación General N° 19, al especificar que en la definición de la discriminación del artículo 1 de la Convención se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada, independientemente de que se mencione expresamente la violencia o no (párr. 6), generando así la interdependencia entre ambas violaciones a derechos humanos.

Desde esta perspectiva, debe entenderse que la violencia contra las mujeres que incluye la discriminación, es aquella que se comete tanto en el ámbito privado como en el público, y consiste en cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, económico o psicológico a la mujer, que puede tener lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, y sea cometida por cualquier persona o perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (OEA, 1994: Artículos 1, 2 y 3).

La violencia contra las mujeres atenta contra sus derechos humanos, pero a su vez, las violaciones a derechos humanos de las mujeres, como

²¹ Por igualdad directa se hace referencia a la igualdad de jure o establecida en la ley, mientras que igualdad indirecta refiere la igualdad real o en la práctica.

la salud, la educación, la participación política, entre otros, debido a su condición de género y por sus consecuencias (muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, económico o emocional) constituyen una violación al derecho a una vida libre de violencia, independientemente de que se cometan en el ámbito privado o público.

El presente apartado pretende realizar un acercamiento a la situación de los derechos humanos de las mujeres desde su interrelación con el derecho a una vida libre de violencia, incluida la discriminación tanto en el ámbito privado, como en el público.

4.1.2.1 LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES EN PUEBLA

La discriminación contra las mujeres de acuerdo con la CEDAW denota:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (1979: Artículo 1).

De acuerdo con la definición que antecede, la discriminación contra las mujeres se sustenta en la correlación de tres elementos: la acción, omisión o conducta que se deriva de la distinción, exclusión o restricción; la condición del sexo y la finalidad o resultado de menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

La discriminación contra las mujeres las coloca en situación de vulnerabilidad frente al respeto y garantía de la multiplicidad de sus derechos humanos, pues el derecho a la igualdad, en el que se circunscribe la no discriminación, constituye un derecho llave que, debido a su condición interdependiente, permite el acceso pleno al goce y ejercicio de los demás derechos humanos.

Aunque la discriminación es un problema que ha aquejado históricamente a las mujeres, un delito y/o una violación a derechos humanos según los agentes de su comisión, puede observarse una baja ocurrencia de su denuncia.

Durante el periodo 2010-2016, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0441000006817, de fecha 5 de abril de 2017, se radicaron en el CONAPRED un total de 68 expedientes de quejas y reclamaciones calificados como presuntos actos de discriminación en Puebla; 68 en contra de actos de particulares y 10 reclamaciones²² por actos de servidores o servidoras públicas, observándose el mayor número de éstas en 2014.

TABLA 2. QUEJAS POR DISCRIMINACIÓN EN PUEBLA CONTRA DE ACTOS DE PARTICULARES POR ACTOS DE SERVIDORES O SERVIDORAS PÚBLICAS 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Quejas contra particulares	3	6	4	12	12	12	9	58
Reclamaciones y quejas contra personas servidoras públicas	2	1	0	1	4	1	1	10
Total	5	7	4	13	16	13	10	68

Fuente: Elaboración propia a partir de la solicitud folio 0441000006817, fecha 5 de abril de 2017

Los principales motivos de las quejas y reclamaciones fueron la discriminación por embarazo con 15, seguido de 13 por discapacidad, 12 por condición de salud, ocho por preferencias sexuales y género sucesivamente, cinco por identidad de género y apariencia física respectivamente, entre otros motivos, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

TABLA 3. MOTIVOS DE LAS QUEJAS Y RECLAMACIONES

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Total	
	Q	R	Q	R	Q	R	Q	R	Q	Q/R	Q	Q	Q	Q		
												Particulares	Personas servidoras públicas	Particulares	Personas servidoras públicas	
Embarazo	2	0	1	1	1	0	0	0	3	1	2	0	4	0	15	
Discapacidad	1	0	1	0	1	0	3	0	3	0	2	0	2	0	13	
Condición de salud	0	1	0	0	1	0	3	1	2	1	3	0	0	0	12	

²² Actualmente llamadas también quejas, a partir del 21 de marzo de 2014, con la entrada en vigor de la reforma de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, donde se unifican los procedimientos de queja y reclamación.

Preferencias sexuales	0	0	3	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	8
Género	1	1	1	0	0	0	2	0	1	0	2	0	0	0	8
Identidad de género	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	2	0	5
Apariencia física	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	1	0	0	5
Edad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	3
Estado civil	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Origen étnico	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Situación familiar	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2
Otros motivos	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	3	0	0	0	8
Total	4	3	6	1	5	0	12	1	18	5	16	1	10	1	83

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 0441000006817, fecha 5 de abril de 2017.

Se puede observar que las causales de discriminación son mayores al total de expedientes, lo que se debe a que un expediente puede presentar una o más razones de discriminación, evidenciando la presencia de factores de intersección que exacerban la discriminación hacia las mujeres y que las colocan en una doble o triple desigualdad por la conjunción de motivos,²³ impidiendo o anulando de esta forma el goce y ejercicio de derechos humanos en condiciones igualdad.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado de Puebla (FGEP) sólo reportó 10 denuncias por discriminación contra mujeres durante el periodo 2010-2016: una en el año 2015 y nueve en 2016, de acuerdo con la solicitud de acceso a la información con folio 00177517, de fecha 20 de abril de 2017. No obstante, a pesar de haberle solicitado también la especificación de cuántas de ellas se archivaron y cuántas se consignaron con o sin detenido, ésta señala que no tiene la información desglosada como se solicita, lo que muestra la carencia de información estadística sistematizada que permita percibir el estado real de la denuncias o el seguimiento de la justicia en

RESPECTO A LA DISCRIMINACIÓN LABORAL HACIA MUJERES, EL ESTUDIO MUJERES Y HOMBRES EN MÉXICO 2015 (INEGI E INMUJERES, 2015: 164) REFIERE QUE CON BASE EN LA INFORMACIÓN DE LA ENDIREH 2011, PUEBLA OCUPÓ EN ESE AÑO EL SÉPTIMO LUGAR A NIVEL NACIONAL EN MAYOR PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 Y MÁS AÑOS OCUPADAS, CON 22.9% DE DISCRIMINACIÓN LABORAL

²³ Los motivos son las condiciones bajo las que se prohíbe la discriminación: sexo, orientación sexual, opiniones políticas, religión, entre otras.

la investigación de la discriminación y, por ende, la impunidad, ya que no es lo mismo que se inicie una denuncia, a que ésta sea diligentemente investigada en aras de esclarecer los hechos y allegarse elementos suficientes para lograr que las o los responsables de las violaciones a derechos humanos sean sancionados para evitar su repetición.

Respecto a la discriminación laboral hacia mujeres, el estudio *Mujeres y Hombres en México 2015* (INEGI e INMUJERES, 2015: 164) refiere que con base en la información de la ENDIREH 2011, Puebla ocupó en ese año el séptimo lugar a nivel nacional en mayor porcentaje de mujeres de 15 y más años ocupadas, con 22.9% de discriminación laboral en los 12 meses previos a la aplicación de la entrevista, superando el porcentaje nacional de 20.6%.

Por otra parte, de acuerdo con la respuesta de la solicitud de acceso a la información con folio 0441000017016, realizada en agosto de 2016, del año 2010 a julio de 2016 el CONAPRED radicó 10 quejas por discriminación racial pertenecientes al estado de Puebla atribuibles a servidores públicos, en dos casos, y ocho a particulares. Del total de las quejas, las personas agraviadas fueron dos mujeres, una colectividad de mujeres, seis hombres y una colectividad de hombres y mujeres.

De la cantidad de quejas por discriminación, incluida la racial, se observan mayoritariamente actos o conductas de particulares que constituyen discriminación, donde el Estado, a través de sus agentes tiene el deber de proteger que los particulares no vulneren derechos y prevenir la discriminación, por lo que debe “adoptar todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos” (OEA, CoIDH, 1988: párr. 175).

Que el número de reclamaciones sea menor, tratándose de servidores públicos, no significa la inexistencia de actos o conductas generadoras de discriminación, ya que habría que considerar que la CDH Puebla, que también tiene competencia para conocer la discri-

FINALMENTE, HABRÍA QUE CONSIDERAR LA INEXISTENCIA EN PUEBLA DEL COMITÉ PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL. ELLO, EN CONTRAVENCIÓN AL ARTÍCULO 18 DE LA LEY PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, APROBADA DESDE NOVIEMBRE DE 2013

minación como constitutiva de violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales, informó, mediante la respuesta a la solicitud de información con folio 00178217, de fecha 4 de mayo de 2017, que durante el periodo de 2010 a 2016 se radicaron 53 quejas por discriminación por parte de mujeres, observándose el mayor número de quejas en el año 2014. Del total de las quejas, cinco se encuentran en trámite y 48 concluidas, como se observa en la siguiente tabla.

TABLA 4. QUEJAS POR DISCRIMINACIÓN RADICADAS POR MUJERES

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Radicadas	0	3	10	4	15	10	11	53
En trámite	0	0	1	1	0	0	3	5
Concluidas	0	3	9	3	15	10	8	48

Fuente: Elaboración propia a partir de la solicitud folio 00178217, fecha 4 de mayo de 2017.

De las quejas concluidas, las causas se debieron a que en 12 hubo falta de interés, en nueve no hubo elementos para acreditar las violaciones a derechos humanos, en ocho hubo incompetencia, seis fueron resueltas durante el procedimiento, en cinco hubo desistimiento, cuatro no se ratificaron, dos se acumularon, en una se concilió y la última se quedó sin materia.

En cuanto a las conclusiones, llama la atención que no hubo ninguna recomendación y sólo una conciliación, lo que permite observar un bajo índice de las quejas por discriminación resueltas favorablemente: seis resueltas durante el procedimiento y una mediante conciliación que ya se encuentra cumplida.²⁴

Finalmente, habría que considerar la inexistencia en Puebla del Comité para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Poder Ejecutivo Estatal.²⁵ Ello, en contravención al artículo 18 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla, aprobada desde noviembre de 2013.

Con corte a febrero y mayo de 2017 no existía aún convocatoria alguna por parte del Congreso del Estado para la elección de los tres representantes de la

²⁴ Donde el organismo al que se le emite la recomendación, de buena fe, tiene que velar porque el acuerdo conciliatorio tenga por objeto que se investiguen las violaciones a derechos humanos y exista un resarcimiento del daño provocado.

²⁵ Que podrá conocer y atender asuntos relacionados con la prevención y eliminación de la discriminación, impulsar medidas y políticas públicas, y conocer quejas y reclamaciones por hechos de discriminación cometidos tanto por particulares, como por agentes estatales, pudiendo en el caso de las primeras orientar y canalizar el asunto a la instancia correspondiente.

sociedad civil en las conformación del Comité, según las organizaciones de la sociedad civil (Sánchez Montero, 2017; Barrera, 2017 y Shanik, 2016), quienes han empleado la denuncia pública como un mecanismo de exigibilidad de la garantía de los derechos humanos por parte del Estado, siendo hasta el pasado 26 de julio que en Sesión Pública Ordinaria la Comisión de Derechos Humanos del Congreso presentó el proyecto de convocatoria para la elección de los representantes, así como el proyecto de cronograma de actividades que deriva de dicha convocatoria.²⁶

La inexistencia del Comité y la dilación en el proceso de convocatoria actúa en detrimento de lo establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley en la materia, la cual establece que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado contaba con un plazo de treinta días hábiles a partir de la publicación del Reglamento de la Ley para emitir la convocatoria correspondiente; este reglamento se publicó el 7 de septiembre de 2015, por lo que dicho plazo venció en octubre del mismo año.

Lo anterior se traduce en incumplimiento de leyes, falta e inadecuada adopción de medidas preventivas frente a la discriminación en el Estado y carencia en la organización de la estructura gubernamental para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos tal y como los disponen las obligaciones generales de garantía y adopción de medidas asumidas por el Estado, así como los deberes que se desprenden de éstas.

4.1.2.2 VIOLENCIA FAMILIAR E INTERPERSONAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

De acuerdo con la LAMVLV, la violencia familiar es:

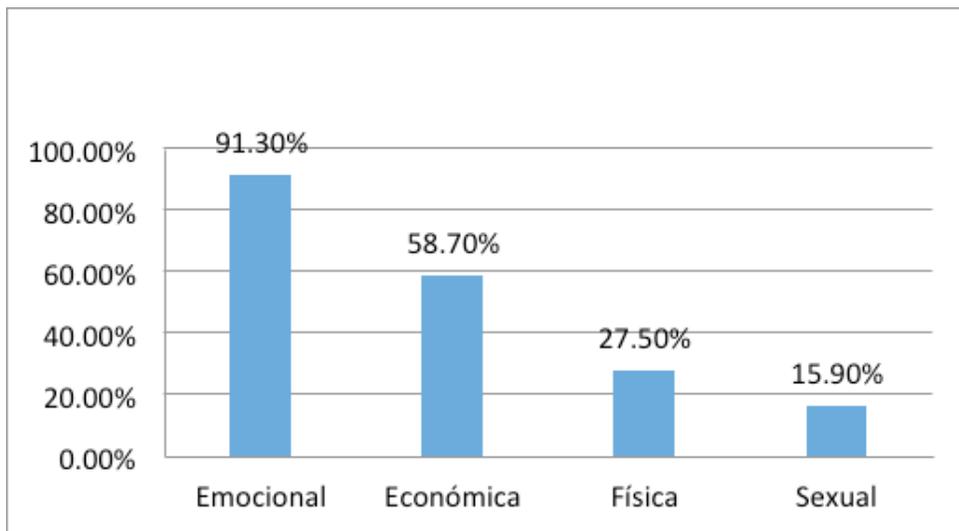
El acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica, sexual y obstétrica a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por cualquier persona que tengan o hayan tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una situación de hecho (2007: Artículo 11).

De esta forma, se observa que la violencia familiar no se constituye con exclusividad dentro del núcleo familiar, el matrimonio o el concubinato, sino que incluye las relaciones de noviazgo, de unión libre o cualquier otra relación de hecho, e incluso las relaciones pasadas.

²⁶ Congreso del Estado de Puebla, Comisión de Derechos Humanos, Orden del día de la sesión pública ordinaria de 26 de julio de 2017. Disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=74:comisiYEn-de-derechos-humanos&Itemid=546

Los datos aportados por el *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* refieren que la proporción de mujeres casadas o unidas maltratadas a lo largo de su relación es una de las más altas del país, al encontrarse en octavo lugar nacional²⁷ con 47.1% (equivalente a 575 429 mujeres),²⁸ observándose principalmente la incidencia de violencia emocional con un porcentaje de 91.3, seguida de la económica con 58.7, la física con 27.5 y la sexual con 15.9%. Empero, esta última supera el porcentaje nacional de 11.7%, a diferencia de los otros tipos de violencia que no superan el porcentaje nacional (INEGI, 2013: 8-13). Al respecto, es importante tomar en cuenta la interdependencia de los distintos tipos de violencia, donde necesariamente la emocional va vinculada a los otros tipos de violencia y la física vinculada a la sexual, donde 7.7% de las mujeres declaró que por lo menos una vez su esposo empleó la fuerza física para obligarlas a tener relaciones sexuales a lo largo de su relación.

GRÁFICA 1. PROPORCIÓN DE LOS TIPOS DE VIOLENCIA EJERCIDOS EN MUJERES CASADAS O UNIDAS MALTRATADAS A LO LARGO DE SU RELACIÓN



Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 8-13)

Asimismo, de las mujeres casadas y unidas, 19.9% han vivido violencia extrema a lo largo de su relación, lo que equivale a una de cada cinco mujeres, y 16.4% del total de estas mujeres vivió la violencia extrema en los últimos 12 meses; estos datos superan el porcentaje nacional de 16.2% de mujeres que

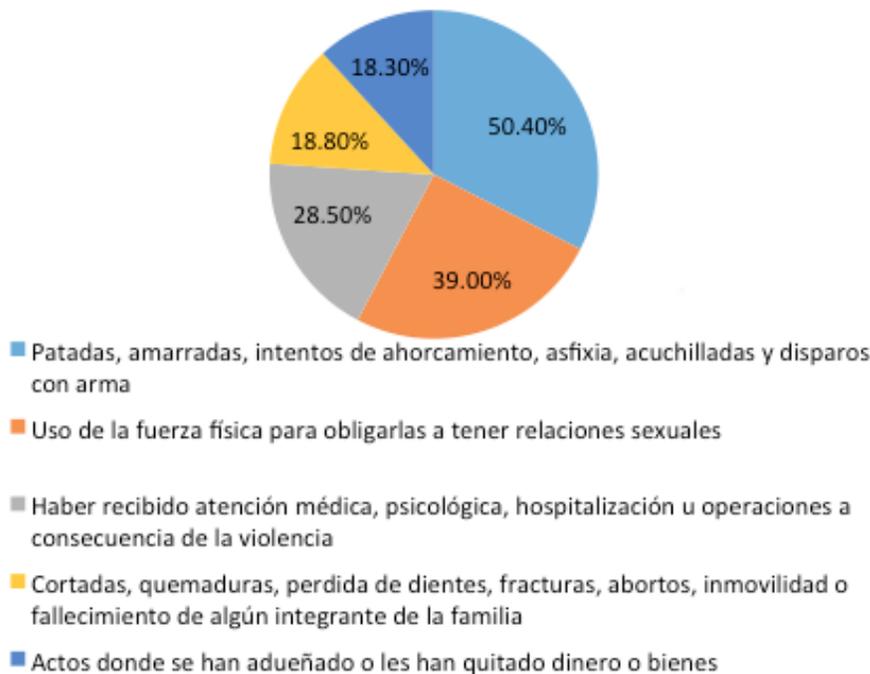
²⁷ Mientras que el primer lugar lo ocupó el Estado de México con 56.7%.

²⁸ La cantidad total de mujeres se obtuvo sacando el porcentaje del total de mujeres entrevistadas, es decir, 1 221 718 de mujeres; véase página 8 del *Panorama de violencia contra las mujeres en Puebla*, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2011.

vivieron violencia extrema a lo largo de su relación y 14.7% que la vivió en los últimos doce meses.

De acuerdo con el estudio, por violencia extrema, las mujeres en Puebla hacen referencia a actos de violencia como patadas, ser amarradas, intentos de ahorcamiento, asfixia, acuchilladas y disparos con arma con el porcentaje más alto, que equivale a 50.4%; el uso de la fuerza física para obligarlas a tener relaciones sexuales con un 39.0%; el haber recibido atención médica, psicológica, hospitalización u operaciones como consecuencia de la violencia con un 28.5%; cortadas, quemaduras, pérdida de dientes, fracturas, abortos, inmovilidad o fallecimiento de algún integrante de la familia 18.8% y actos donde se han adueñado o les han quitado dinero o bienes un 18.3% (INEGI, 2013: 16).

GRÁFICA 2. VIOLENCIA EXTREMA CONTRA LAS MUJERES



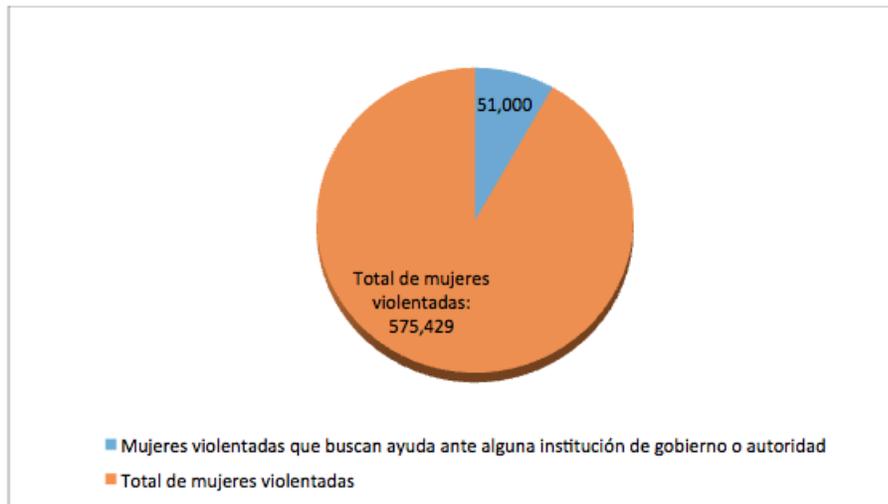
Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 16)

De los actos de violencia extrema se observa que el porcentaje más alto, 50.4%, está vinculado no sólo a violencia física, sino también a intentos de feminicidio, aunque la encuesta no lo señale como tal, debido a la constante invisibilidad de la violencia feminicida en la entidad, de ellos se desprende su intento de comisión.

Del total de mujeres casadas o unidas violentadas por su pareja a lo largo

de su relación (575 429), sólo 9.2%, que equivale a 51 000 mujeres, acudieron ante una institución de gobierno o autoridad a solicitar ayuda (INEGI, 2013: 17). Ello permite vislumbrar la falta de la denuncia y un inadecuado acceso a la justicia para las mujeres que viven violencia; lo que sigue manteniendo la violencia contra ellas en la impunidad, fomentando así la repetición y agravamiento.

GRÁFICA 3. ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA



Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 17)

De 90.8% de mujeres violentadas que no denunciaron, sobresale que 69.1% lo consideraron algo sin importancia o pensaron que su pareja no cambiaría, entre otros motivos que se muestran en el siguiente cuadro (INEGI, 2013: 19).

TABLA 5. MOTIVOS POR LOS QUE 90.8% DE MUJERES NO BUSCÓ AYUDA O DENUNCIÓ LA VIOLENCIA

Motivo	Porcentaje
Lo consideró algo sin importancia o pensó que él no cambiaría	69.1%
Vergüenza o para que su familia no se enterara	10.9%
Sus hijos o familia la convenció para no hacerlo	9.3%
Su pareja le dijo que no volvería a hacerlo o por pensar que él tiene derecho a reprenderla	8.9%
Por miedo o amenazas de su agresor	7.2%
No sabía que podía denunciar	4.1%
Desconfianza en las autoridades,	3.9%

Otras causas	7.1%
Total	120.5%

Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 19)

Se observa que la suma de los totales de los motivos por los que las mujeres no buscaron ayuda sobrepasa el total de 90.8% de mujeres que no denunciaron, lo cual puede deberse a que una mujer expresó uno o más motivos por los cuales no denunció; asimismo, es importante resaltar que los motivos por los cuales las mujeres no denuncian están vinculados a razones de género, como la naturalización y permisibilidad de la violencia, el estigma socio-familiar que a su vez se vincula con la presión familiar para no denunciar, las relaciones desiguales de poder que se manifiestan en temor por parte de la víctima o amenazas por parte del agresor y la desconfianza en los operadores de justicia, que en muchas de las ocasiones van implícitas las irregularidades en el proceso, los prejuicios de género de los operadores, la dilación de los procesos, entre otras causas.

Aunado a los motivos vinculados a las razones de género para no denunciar la violencia, están los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres al iniciar las denuncias, lo que genera la desconfianza de las mismas hacia las autoridades, convirtiéndose en un motivo para no denunciar en lo subsecuente, o dejar el procedimiento, lo que más adelante se convertirá en una causa de archivo de las denuncias por falta de interés o desistimiento, tal y como lo manifestó una defensora de los derechos humanos de las mujeres durante el trabajo de campo de la investigación:

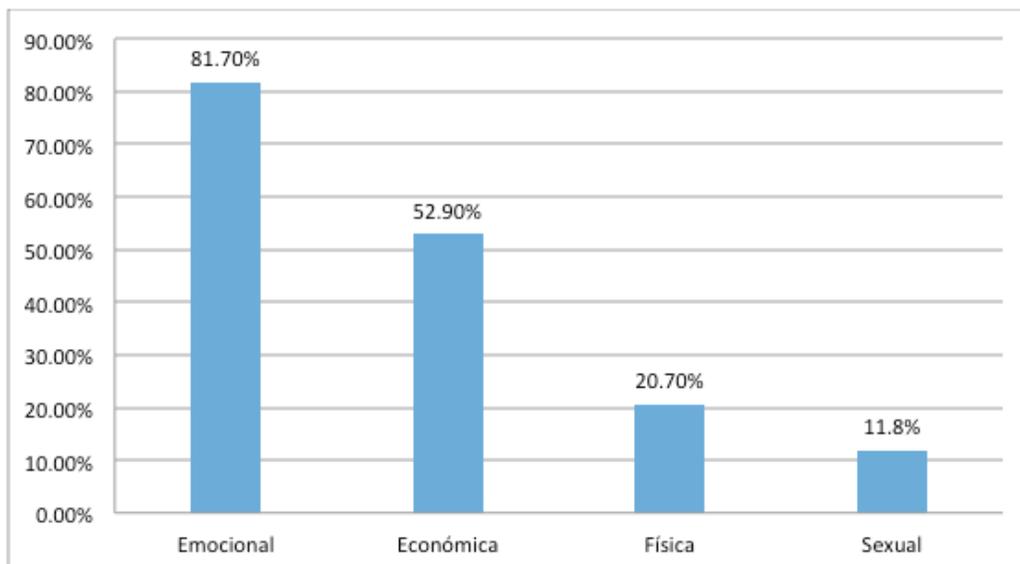
Me tocó revisar 50 causas de denuncias por maltrato, violación y abuso, y en todos los casos el ministerio público no está recibiendo denuncias, y luego todo se va a la mediación, las mujeres ya no quieren seguir, ya no quieren hacer nada o se los cierran [el expediente] porque no hay un domicilio exacto en las comunidades para la citación. En muchas carpetas que se cerraron son porque las llevan a mediación, no sólo en casos de mujeres, sino en todos los casos. Lo hacen para que el ministerio público no tenga más chamba y no haga nada (GFDHM3).

Por otro lado, el porcentaje de mujeres casadas o unidas que vivieron

violencia por parte de su pareja en los doce meses previos a la aplicación de la encuesta (octubre de 2010 a noviembre de 2011) fue de 35.7% (equivalente a 435 696 mujeres), porcentaje menor en comparación con las mujeres que han vivido violencia a lo largo de su relación.

Los tipos de violencia que prevalecen en los doce meses previos a la aplicación de la encuesta son principalmente la emocional, con 81.7%, económica, con 52.9%, física, con 20.7%, y sexual, con 11.8 % (INEGI, 2013: 8-13), como se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICA 4. PROPORCIÓN DE LOS TIPOS DE VIOLENCIA EJERCIDOS EN MUJERES CASADAS O UNIDAS MALTRATADAS EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES PREVIOS A LA ENCUESTA



Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 8-13)

Los datos de violencia sexual ejercida contra las mujeres resultan preocupantes, tomando en cuenta la interdependencia con otros derechos humanos, principalmente el derecho a la protección de la salud de las mujeres, pues la violencia sexual coloca a las mujeres en situación de vulnerabilidad y riesgo respecto a sus derechos sexuales y reproductivos, pudiendo enfrentar embarazos no deseados, infecciones de transmisión sexual, entre otras, VIH o VPH, que puede desencadenar cáncer cérvico-uterino y otras infecciones.

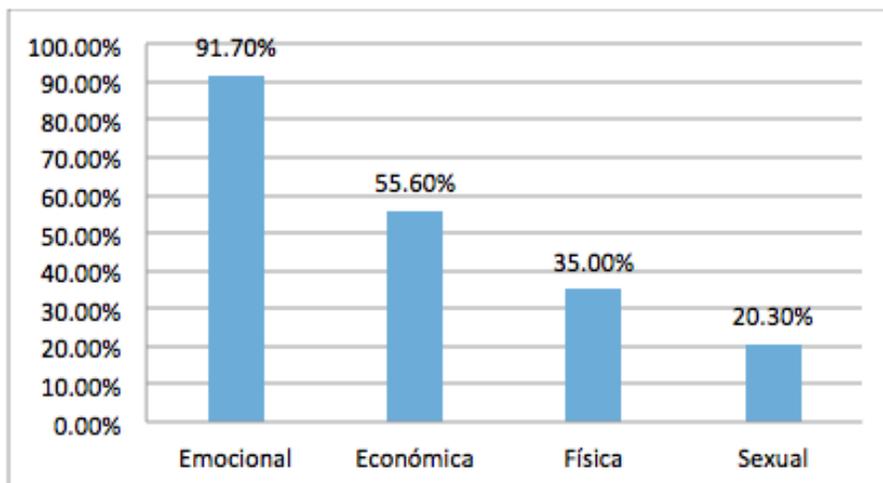
Ante aquel contexto toman relevancia los datos expuestos en el siguiente apartado sobre el derecho a la protección de la salud de las mujeres, en los que se observan altos índices de embarazos de alto riesgo en adolescentes y una disparidad de género en los indicadores de SIDA, de los que el mayor número de casos registrados son de

mujeres, interrelación que ha destacado el Comité CEDAW en su Recomendación General N° 15, donde insta a los Estados parte, entre ellos México, a:

Que, en los programas de lucha contra el SIDA, presten especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres y los niños y a los factores que se relacionan con la función de reproducción de la mujer y su posición subordinada en algunas sociedades, lo que la hace especialmente vulnerable al contagio del VIH.²⁹

Del total de las mujeres casadas o unidas entrevistadas, 165 840 son hablantes de lengua indígena, de las cuales 47.7% ha vivido violencia a lo largo de su relación, prevaleciendo de igual forma la violencia emocional con un 91.7%, seguida de la económica con un 55.6%, la física con un 35.0% y, finalmente, la sexual con un 20.3% (INEGI, 2013: 23-24).

GRÁFICA 5. PROPORCIÓN DE LOS TIPOS DE VIOLENCIA EJERCIDOS EN MUJERES HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA CASADAS O UNIDAS MALTRATADAS A LO LARGO DE SU RELACIÓN



Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 23-24)

No obstante, habría que considerar ciertas prácticas, usos o costumbres que naturalizan la violencia contra las mujeres indígenas, pero sobre todo la legitiman al grado que pasa desapercibida como una forma de violencia que atenta contra la libertad y

²⁹ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), Noveno período de sesiones, 1990, Recomendación General No. 15, Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), recomendación b).

dignidad de las mujeres, por lo que podría hacerse referencia a un porcentaje mayor de mujeres indígenas violentadas. Tal situación se observa en el hecho de que:

Entre las [mujeres] hablantes con violencia, 14.6% se casaron o unieron obligadas o por medio de acuerdos económicos, mientras para las mujeres hablantes no violentadas pactar sus matrimonios de esta forma es más frecuente, pues 16.7% se unieron bajo estas circunstancias (INEGI, 2013: 24).

La falta de voluntad para contraer matrimonio y el matrimonio forzado son el inicio de una serie de manifestaciones de violencia en el ámbito familiar e interpersonal, esto es, muy probablemente las mujeres a quienes no se les permitió ejercer sus derechos de libertad personal, dignidad, formar una familia o no, y decidir sobre su vida y sus cuerpos enfrenten posteriormente actos de violencia física, emocional, sexual y económica. Éstos tendrán como causa subyacente la relación desigual de poder en la que se basó el pacto, a través del cual el hombre asume un derecho de propiedad sobre la mujer mediante el acuerdo económico, social o cultural celebrado a través del matrimonio forzado. En este sentido, testimonios de mujeres obtenidos durante la investigación mencionaban que en su región:

La violencia sexual es algo común, en las poblaciones indígenas se sigue la idea de que “los hijos que Dios nos mande” y el hombre tiene sexo cuando quiere sin respetar a la mujer. Muchas mujeres son violadas, el derecho al vientre no existe, es el hombre el que decide cuando una mujer queda embarazada (GFDHM3).

Entre otras experiencias compartidas se hacía alusión a las violaciones de derechos humanos de las mujeres indígenas, observando cómo el tema del matrimonio no consentido o forzado sigue siendo una práctica naturalizada y legitimada que atenta contra el pleno goce de los

LA VIOLENCIA SEXUAL ES ALGO COMÚN, EN LAS POBLACIONES INDÍGENAS SE SIGUE LA IDEA DE QUE “LOS HIJOS QUE DIOS NOS MANDE” Y EL HOMBRE TIENE SEXO CUANDO QUIERE SIN RESPETAR A LA MUJER. MUCHAS MUJERES SON VIOLADAS, EL DERECHO AL VIENTRE NO EXISTE, ES EL HOMBRE EL QUE DECIDE CUANDO UNA MUJER QUEDA EMBARAZADA

derechos humanos de las mujeres y que las coloca en situación de riesgo y vulnerabilidad frente a nuevos actos de violencia y discriminación.

De la Sierra mazateca bajan mujeres y se les hace una pedida de mano muy sutil, al principio los padres de la chica aceptaron, después la chica ya no quiso y el padre del novio fue a darle de machetazos al padre de la novia; “no es un delito machetearlo, no soy un ratero”. Hubo un caso de un hombre de 70 años que dio dinero a una muchacha durante 3 años para que terminara la escuela, cuando terminó, el hombre le dijo que tenía que irse a vivir con él y la chica se resistió, por ello el hombre denunció a la chica y el Juez citó a los padres de la muchacha para saber si sabían que ella había recibido dinero [...] En [lugar], en una comunidad aislada los jóvenes eran obligados a casarse por 5 mil pesos. En algunos lugares todavía se utiliza la dote de animales. En el caso de las niñas mazatecas las entregan para trabajar (GFDHM3).

En el caso de las mujeres indígenas que viven violencia, los obstáculos de acceso a la justicia se agravan, pues además de los motivos de género que permean la falta de la denuncia –como la naturalización de la violencia, el estigma socio-comunitario, el ostracismo público, los usos y costumbres, entre otros– se suman los obstáculos estructurales y geográficos para acceder a la justicia en condiciones de igualdad. Esta situación fue expresada en los testimonios de mujeres durante el trabajo de campo de la investigación, al consultarles los motivos por los que no se denunciaba la violencia contra las mujeres, expresaron que:

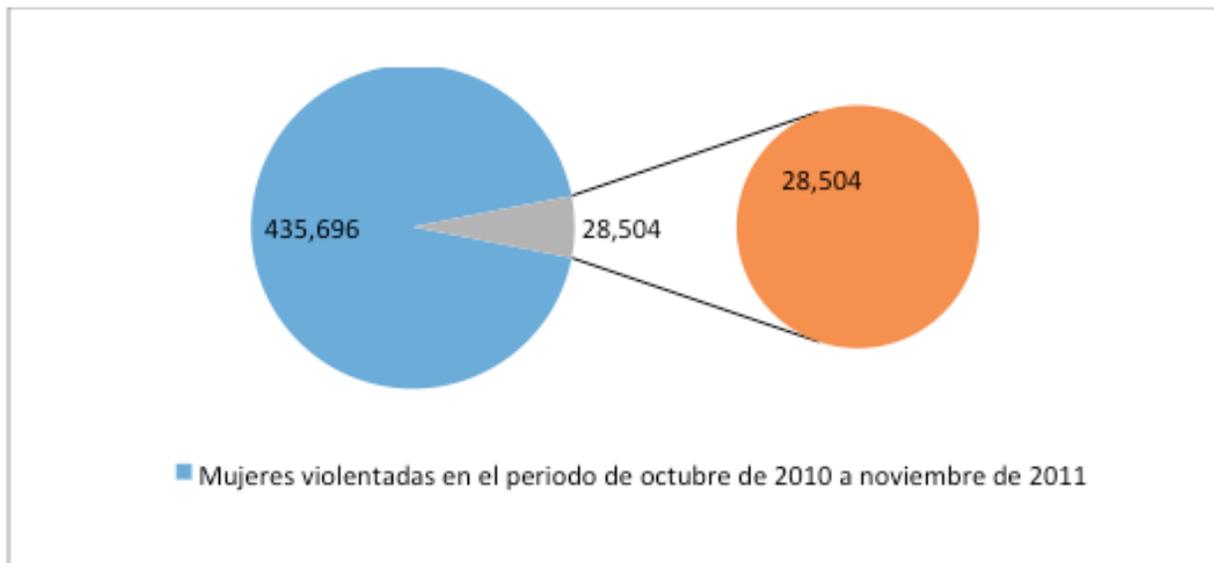
Por lo lejos que están las comunidades y lo costoso que resulta y el gobierno actual quitó a los ministerios públicos que estaban en las cabeceras, no sólo es miedo, sino imposibilidad, son más de 100 pesos para venir a [lugar], más comidas. En el caso de las violaciones a las mujeres les da miedo y pena, y en lo que se lo confiesan al marido vienen un mes después [a denunciar] y luego sale que no tienen huellas de violencia y el ministerio público le dice que “seguramente tú tienes algo que ver con él” (GFDHM3).

La relación entre los altos índices de violencia familiar contra las mujeres y el hecho de que no acudan o pidan ayuda ante las autoridades competentes, puede observarse de igual forma en la cantidad de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por violencia familiar entre el pe-

riodo 2010-2016 por parte de la Fiscalía General de Justicia del Estado, que según la respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 00414116 se iniciaron únicamente 28 504.

Comparar los datos anteriores con las 575 429 mujeres casadas o unidas violentadas por su pareja a lo largo de su relación, o con las 435 696 mujeres casadas o unidas violentadas en los doce meses previos a la encuesta (octubre de 2010 a noviembre de 2011) y reportadas por el INEGI (2013) resultan alarmantes, puesto que evidencian la falta de denuncia de la violencia familiar, aunado a que ésta, con independencia de que en su mayoría pueda tratarse en contra de mujeres, no es un delito de comisión exclusiva en contra de las mismas. Para efectos comparativos se presenta la siguiente gráfica:

GRÁFICA 6. PROPORCIÓN DE DENUNCIAS EN COMPARACIÓN CON MUJERES QUE VIVEN VIOLENCIA



Fuente: elaboración propia a partir de solicitud folio 00414116, fecha de agosto de 2016 y *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 8-13)

Resulta igualmente preocupante que la Fiscalía no tenga registro de la cantidad de averiguaciones previas consignadas durante los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, lo que habla de la falta de generación de estadísticas e información sistematizada por parte de la autoridad en torno a la violencia contra las mujeres; ello en contraposición de las obligaciones que se desprenden del artículo 8.h de la Convención Belém Do Pará,

y de las recomendaciones del Comité CEDAW, tanto en su Recomendación General No. 19, párrafo 24, como de las observaciones finales realizadas a México en 2012, donde le recomendó:

Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos (párr. 12, inciso d).

Asimismo, destaca el aumento periódico de las denuncias conforme al transcurso de los años; esto puede deberse a una mayor cultura de la denuncia, la cual sigue siendo desproporcional con la cantidad total de mujeres violentadas, señaladas anteriormente, o a un aumento de la violencia familiar en la entidad. En la misma tesitura, se observa la diferencia entre las denuncias iniciadas y las consignadas en los años 2015 y 2016. En el primer año, de 5 024 denuncias iniciadas sólo se consignaron 1 254, es decir, 24.9%, y en 2016 de 3 168 iniciadas, sólo se consignaron 605, es decir, 19%. Los datos mencionados con antelación pueden observarse en la siguiente tabla.

TABLA 6. AVERIGUACIONES PREVIAS Y/O CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR VIOLENCIA FAMILIAR 2010-2016

Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por violencia familiar 2010-2016							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
2826	3973	4365	4654	4494	5024	3168*	28 504
Total 2013-2016: 17,340							
Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por violencia familiar consignadas 2010-2016							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
SIN REGISTRO	SIN REGISTRO	SIN REGISTRO	SIN REGISTRO	SIN REGISTRO	1254	605*	1859

*En el año 2016 el dato aumentaría considerando que la fecha de respuesta del folio es de 12 de octubre de 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00414116, fecha 12 de octubre de 2016.

Si bien las denuncias consignadas pueden pertenecer a denuncias inicia-

das en años anteriores, sigue siendo desproporcional la cantidad de denuncias que se consignan en un año ante un juzgado respecto a la cantidad de denuncias que se inician. Ello hace alusión, de nueva cuenta, a la falta de acceso a la justicia para las víctimas de violencia, que se conjuga con el incumplimiento de las autoridades encargadas de la administración de justicia en su deber de actuar con la debida diligencia para investigar las violaciones a derechos humanos, imposibilitando la sanción a los responsables y la reparación de daño a las víctimas.

De los datos aportados habría que considerar que la violencia familiar no es un delito de comisión exclusiva contra las mujeres, sino en contra de cualquier integrante de la familia; no obstante, de acuerdo con la solicitud de acceso a la información, con folio 00433416, se reportó que 14 483 mujeres han denunciado violencia familiar en el periodo 2013-2016, observándose nuevamente el aumento periódico de las denuncias, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

TABLA 7. AVERIGUACIONES PREVIAS Y/O CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR VIOLENCIA FAMILIAR CONTRA MUJERES 2012-2016

2012	2013	2014	2015	2016*	TOTAL
S/D	3271	3964	4214	3034	14 483

*Para el año 2016 pueden ser más denuncias considerando que la fecha de respuesta del folio es de 20 de septiembre de 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00433416, fecha 20 de septiembre de 2016

Si tomamos en cuenta que de las 28 504 denuncias iniciadas en el periodo 2010-2016 por el delito de violencia familiar en lo general, 17 340 de ellas pertenecen al periodo 2013-2016 y en el mismo periodo se radicaron 14 483 denuncias de violencia familiar por mujeres, esto significa que aproximadamente (tomando en cuenta los posibles diferentes cortes para 2016 de acuerdo con la fecha de respuesta a la solicitud) 83.5% del total son radicadas por violencia familiar en contra de mujeres, lo que da cuenta de la feminización de la violencia familiar.

Otro dato preocupante es la incompatibilidad de los datos aportados por la FGEP, ya que en la solicitud de acceso a la información, con folio 00176617 de fecha 20 de abril de 2017, reportó que del año 2013 al 2016 se radicaron 17 095 denuncias de violencia familiar por mujeres, datos que no coinciden con los aportados en la respuesta anterior, principalmente en el periodo 2013-2015, ya que el 2016 no es comparativo por las diferencias del corte de la información con base en las fechas de respuesta.

**TABLA 8. DENUNCIAS POR EL DELITO DE VIOLENCIA FAMILIAR
DONDE LA VÍCTIMA ES MUJER**

2013	2014	2015	2016	Total
3345	3964	4782	5004	17 095
Denuncias consignadas				
0	0	1254	605	1859
Porcentaje de la denuncias consignadas con relación a las iniciadas				
0%	0%	26.2%	12%	10.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00176617, fecha 20 de abril de 2017

Del total de las 17 095 denuncias radicadas se observa un alto incremento de éstas en el transcurso de dichos años y un escaso porcentaje de las consignadas a la autoridad judicial. Sólo 26.2% de las iniciadas en 2015 y 12% de las iniciadas en 2016 fueron consignadas, haciendo un total de 10.8%; es decir, 1 859 de ellas, mientras que para los años 2013 y 2014 no se consignó una sola denuncia.

Esta desproporcionalidad entre el aumento periódico de la violencia contra las mujeres y la disminución en la consignación de sus denuncias es un indicador que atenta contra la progresividad de los derechos humanos, característica y principio esencial de los mismos, el cual impone obligaciones al Estado de adoptar las medidas necesarias y adecuadas para lograr la reducción de la violencia contra las mujeres, en el entendido de que el goce, ejercicio y garantía de los derechos humanos deben avanzar, mas no retroceder, como se observa en los datos que anteceden.

Lo anterior, nuevamente, hace alusión a la falta de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, pues a la luz del deber de investigar la violencia contra las mismas, las autoridades:

Deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales (OEA, CoIDH, 2009: párr. 290).

La investigación penal constituye un recurso para asegurar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, que debe ir dirigida a lograr la persecución,

captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los responsables, proceso que sólo culminaría mediante la consignación de las denuncias a la autoridad judicial, de lo contrario, los datos proporcionados por la FGEP se contrapondrían a los elementos del deber de investigar, que constituye “una obligación de medio y no de resultado que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa” (OEA, CoIDH, 2009: párr. 289), al no estar orientada a sancionar a los responsables y evitar así la impunidad y su repetición.

Asimismo, a pesar de haberse solicitado a la FGEP la cantidad de denuncias archivadas, la cantidad remitida a conciliación y/o mediación y la cantidad de consignadas con y sin detenido, ésta omite proporcionar dichos datos, informando únicamente el total de consignaciones, lo que limita la garantía del derecho al acceso a la información que implica que el Estado tiene “la obligación de garantizar la disponibilidad y el acceso a la información, a través de la recolección, registro o producción de aquella información que es necesaria para el cumplimiento de obligaciones internacionales, constitucionales y legales” (OEA, CIDH, 2011: párr. 35). La omisión de la información no permite, por otro lado, conocer la situación real del acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en la entidad.

Otra de las manifestaciones de la violencia familiar o interpersonal, como se mencionaba, es la violencia en el noviazgo. El estudio *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* aporta datos sobre la prevalencia de la violencia de género en contra de mujeres solteras, ejercida por novios o exnovios, de la que 37.5% de mujeres han sido víctimas, lo que equivale a 154 146 mujeres, es decir, “37 mujeres solteras de cada 100 han sido afectadas por su novio o ex novio de manera violenta a lo largo de su relación” y un 8.8% de estas mujeres han vivido violencia extrema (INEGI, 2013: 38-39), que incluye actos en los que las han tratado de ahorcar o asfixiar, las han agredido con cuchillo o navaja, les han disparado con un arma, entre otros, lo que se traduciría en intento de feminicidio.

Finalmente, resulta alarmante que sólo una de cada 100 mujeres solteras denunciaron la violencia en su contra; 73 de cada 100 menciona que no denunció por no considerarlo importante, lo que permite ob-

servar la naturalización e invisibilidad de la violencia en el noviazgo, donde se comienzan a legitimar las relaciones de pareja desiguales de poder, manifiestas en el control sobre las mujeres, así como la falta de información sobre las distintas formas en que se manifiesta este tipo de violencia.

Otro sector de mujeres que se encuentra en situación de vulnerabilidad frente a la violencia y discriminación es el de las mujeres adultas de entre 60 y más años, pues para ellas también cruzan factores de intersección por razones de género y edad. Puebla ocupa el sexto lugar a nivel nacional con mayores índices de violencia contra estas mujeres, de las 280 000 mujeres adultas, 20 de cada 100 han vivido violencia, principalmente por parte de sus hijos, seguido de sus hijas y de otros familiares y personas (INEGI, 2013: 41-43), por lo que se observa que la violencia contra las mujeres adultas se da principalmente en el ámbito familiar y es ejercida por parte de sus hijos, lo que da cuenta nuevamente de las relaciones desiguales de poder entre ambos sexos.

TABLA 9. ÍNDICES DE VIOLENCIA EN CONTRA DE MUJERES ADULTAS DE ENTRE 60 Y MÁS AÑOS

Ejercida por sus hijos	Ejercida por sus hijas	Ejercida por otros familiares	Ejercida por otras personas
50 de cada 100 mujeres	35 de cada 100 mujeres	34 de cada 100 mujeres	12 de cada 100 mujeres

Fuente: *Panorama de Violencia contra las Mujeres en Puebla* (INEGI, 2013: 41-43)

Por otro lado, en el marco de la protección a la que se encuentra obligado el Estado a garantizar a las mujeres que viven violencia, la FGEP reportó, mediante la solicitud de acceso a la información con folio número 00580116, de fecha 8 de noviembre de 2016, que de un total de 21 705 denuncias, entre el año 2012 y 2016 por violencia familiar, sólo se emitieron 485 órdenes de protección; esto es, sólo 2.2% del total de las denuncias, dando cuenta de la desproporcionalidad y casi nula protección que se otorga a las mujeres que viven violencia, lo que actúa en detrimento del respeto y garantía de los derechos humanos de las mujeres, del principio de progresividad de los derechos humanos –imposibilitando el ejercicio real de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia– y del cumplimiento de su obligación

especifica de “establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos” (OEA, 1994: Artículo 7.f).

TABLA 10. ÓRDENES DE PROTECCIÓN EMITIDAS DURANTE EL PERIODO 2012-2016 EN 21,705 DENUNCIAS POR VIOLENCIA FAMILIAR

2012	2013	2014	2015	2016		Total
0	57	104	148	Averiguaciones previas	Carpetas de investigación	485
				78	98	
Total: 176						

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio00580116, fecha 08 de noviembre de 2016

Respecto a la emisión de órdenes de protección, la FGEP señaló que esto corresponde a la responsabilidad de las mujeres, quienes a pesar de estar informadas sobre su derecho a solicitarlas no lo hicieron, tal y como lo mencionan en el referido folio, localizado en la plataforma Infomex, que expresa:

A las víctimas de cualquier hecho que la ley señala como delito, y en el caso específico que nos ocupa de violencia familiar, a todas las mujeres, se les hace del conocimiento el derecho que tienen de acogerse al beneficio de que se dicte una orden de protección en su favor y que están previstas en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, en virtud de tratarse de un derecho, la víctima tiene la libertad de decidir si se acoge a dicha protección, por así convenir a sus intereses.³⁰

La aseveración realizada por la FGEP resulta preocupante pues traspasa la responsabilidad de protección a las víctimas y, hasta cierto grado, carente de confiabilidad, ya que si una mujer se acerca a la FGEP a denunciar un hecho de violencia en su contra es porque está buscando protección por parte de las autoridades competentes, por lo que resultaría absurdo que se negara a acogerse a dicha protección, a sabiendas de las posibles represalias de su agresor por haberlo denunciado. Asimismo,

³⁰ Véase Folio 00580116 de fecha 08 de noviembre de 2016 en: <http://infomex.puebla.gob.mx/>

tal afirmación se contrapone a los expuesto por algunas mujeres víctimas de violencia que aseguran que la autoridad les negó y, más bien, las desalentó respecto a la emisión de órdenes de protección, de acuerdo con lo documentado por los medios de comunicación (De la Torre, 2016).

Por otro lado, llama la atención que dichas órdenes de protección se comenzaron a emitir a partir del año 2013, ello en contravención de la LGAMVLV y la Ley Estatal en la materia, que datan del año 2007, así como de la Convención de Belém Do Pará, instrumento vinculante para las autoridades desde 1998, año en que se ratificó por México pues, en el mismo folio de respuesta, la FGEP informa:

Cabe precisar que en relación al año 2012, no se dictaron medidas de protección, ya que a partir del decreto del Honorable Congreso del Estado, por el cual expidió la abrogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2012, y que entró en vigor el 1 de Enero de 2013, en su artículo 19 fracción I inciso K, estableció que correspondía al Ministerio Público dentro de sus atribuciones emitir órdenes de protección y preventivas necesarias para la defensa y protección de las mujeres víctimas de violencia, por lo que a partir del año 2013, se dictan medidas de protección.

Tal situación implicó un obstáculo más para el acceso a la justicia por parte de las mujeres que viven violencia, ya que éstas no podían acceder a una protección judicial que contara con adecuadas garantías frente a la violencia, pues no basta con la existencia formal de los recursos judiciales, sino que éstos sean idóneos para proteger a las mujeres de la violencia y remediar las violaciones a derechos humanos (OEA, 2007: 3).

Igualmente, llama la atención que la FGEP informe el 8 de noviembre de 2016, en la respuesta a la solicitud de información con folio 00580116 (tabla 13), un total de 98 órdenes de protección emitidas en carpetas de investigación del año 2016 (permitiendo presumir que dichos datos corresponden al periodo de enero a octubre por la fecha de respuesta), y para el 20 de abril de 2017, mediante el folio 00176717 (tabla 14), reporte que durante el periodo del 17 de junio a diciembre de 2016 (menos de 7 meses) se emitieron 411 órdenes de protección en carpetas de

investigación iniciadas por hechos con apariencia de delito de violencia familiar, lo que triplica las 98 órdenes de protección reportadas con anterioridad.

TABLA 11. ÓRDENES DE PROTECCIÓN EMITIDAS DURANTE EL PERIODO 2012-2016

2012	2013	2014	2015	2016	17 de junio a diciembre de 2016	Total
0	57	104	148	Averiguaciones previas	Carpetas de investigación iniciadas por hechos con apariencia de delito de violencia familiar	803
				83	411	
Total: 494						

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00176717, fecha 20 de abril de 2017

Finalmente, en las constancias que rinde el Gobierno del Estado a CONAVIM para acreditar el cumplimiento de las 11 conclusiones emitidas por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de la alerta de violencia de género en Puebla, en lo que respecta al cuarto indicador de la décimo primera conclusión³¹: “evidencias de las estrategias de la comunicación e información para las organizaciones de la sociedad civil y defensores”, anexan la presentación estratégica que en su contenido hace referencia a 719 órdenes de protección otorgadas en el delito de violencia familiar por tan sólo la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar, ubicada en la capital del Estado, en el siguientes sentido:

TABLA 12. ÓRDENES DE PROTECCIÓN OTORGADAS EN EL DELITO DE VIOLENCIA FAMILIAR POR LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADA EN DELITOS SEXUALES Y VIOLENCIA FAMILIAR DURANTE EL PERIODO 2013-2016

Delito	2013	2014	2015	2016 (enero-30 de noviembre)	Total
Violencia familiar	57	104	148	410	719

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 0400200001317, respondida por la Comisión Nacional para

³¹ La décimo primera conclusión propone: “Garantizar el conocimiento y dominio de este protocolo por parte de los responsables de su aplicación, así como desarrollar estrategias de comunicación e información para personal de dependencias, OSC y personas que atiendan o trabajen directamente con mujeres víctimas de violencia y a ellas mismas.

Incluir esquemas para valorar el riesgo a fin de que las medidas de protección ordenadas sean adecuadas e idóneas para la situación específica de cada uno de los casos. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación periódica de las medidas adoptadas y llevar con precisión un registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes en la entidad federativa.”

Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), mediante Oficio No. CNPEVM/069/2017, fecha 19 de enero de 2017.

Se reportan 410 órdenes de protección emitidas en once meses (durante el periodo de enero al 30 de noviembre de 2016), mientras que en el folio 00176717 (tabla 14) se reportan 411 órdenes emitidas en seis meses y medio (del 17 de junio a diciembre de 2016), y en el folio 00580116 (tabla 13), de fecha 8 de noviembre de 2016, se reportan 176 órdenes de protección emitidas en once meses, tal y como se muestran en las siguientes comparaciones.

TABLA 13. ÓRDENES DE PROTECCIÓN EMITIDAS DURANTE EL PERIODO 2012-2016

Órdenes de protección emitidas durante el periodo 2012-2016 en 21,705 denuncias por violencia familiar						
2012	2013	2014	2015	2016		Total
0	57	104	148	Averiguaciones previas	Carpetas de investigación	485
				78	98	
				Total: 176		
Órdenes de protección emitidas durante el periodo 2012-2016						
2012	2013	2014	2015	2016	17 de junio a diciembre de 2016	Total
0	57	104	148	Averiguaciones previas	Carpetas de investigación iniciadas por hechos con apariencia de delito de violencia familiar	803
				83	411	
				Total: 494		
Constancias que rinde el Gobierno del Estado a CONAVIM						
Órdenes de protección otorgadas en el delito de violencia familiar por tan sólo la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar, ubicada en la capital del Estado.						
2012	2013	2014	2015	Enero a 30 de noviembre de 2016		Total
0	57	104	148	410		719

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes folios 00580116, 00176717 y 0400200001317, fechas 08 de noviembre de 2016, 20 de abril de 2017 y 19 de enero de 2017.

Estas inconsistencias no permiten conocer con claridad la situación de protección de las mujeres que viven violencia; aun así, puede concluirse que las 719 o las 803 órdenes de protección son mínimas con cualquiera de los referidos datos de denuncias interpuestas por violencia familiar.

La desproporcional emisión de órdenes de protección por parte de las autoridades encargadas de la administración de justicia implica nuevas violaciones a los dere-

chos de las mujeres a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia que, se desprende de las garantías judiciales y la protección judicial contemplados en los artículos 8 y 25 de la CADH, lo que se traduce en un incumplimiento de las obligaciones generales del Estado de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres y de la obligación específica de establecer procedimientos legales justos y eficaces para las mujeres víctimas de violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, tal y como lo dispone el artículo 7.f de la Convención de Belém Do Pará, esto, aunado a que desde el año 2012 el Comité CEDAW había observado en México el lento progreso en el plano estatal de la aplicación de las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia, por lo que recomendó:

Acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo (párr. 16, inciso d).

Sin embargo, a pesar de observarse un mínimo aumento en la emisión de órdenes de protección por parte de la FGEP durante el periodo de 2012 a 2016, la cantidad de órdenes emitidas es insignificante frente al alto índice de denuncias iniciadas, lo que no puede traducirse en una aceleración proporcional y adecuada al contexto de violencia contra las mujeres en la entidad, contraponiéndose de nueva cuenta al principio de progresividad de los derechos humanos de las mujeres.

La falta de actuación y la impunidad estatal frente a la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres son las principales causas de su agravamiento, lo que puede desencadenar en feminicidios. En palabras de la CIDH:

La falta de debida diligencia para aclarar y castigar los delitos contra mujeres y prevenir su repetición, refleja el hecho de que los

LA DESPROPORCIONAL EMISIÓN DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA IMPLICA NUEVAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y AL ACCESO A LA JUSTICIA

mismos no se consideran como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada y favorece su perpetuación (2003: párr. 7).

De esta forma, es indiscutible la urgencia de adoptar medidas adecuadas y eficaces de prevención de la violencia contra las mujeres por parte del estado de Puebla, así como la necesidad de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, tal y como lo establece la Convención de Belém Do Pará, pues de lo contrario se seguirá mandando un mensaje de impunidad frente a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres fomentando así su repetición.

Los datos anteriores permiten observar un contexto de discriminación y violencia contra las mujeres en el estado de Puebla, contexto conocido por las autoridades estatales, que ya tienen discernimiento de la existencia del mismo y del riesgo real e inminente al que se enfrentan las mujeres; la violencia y los feminicidios (a los que se hace alusión en el siguiente apartado), lo que genera la necesidad de actuar conforme a su deber de debida diligencia estricta³² frente a las denuncias de violencia contra las mujeres, con la finalidad de evitar su agravamiento y de proteger a las víctimas.

4.1.2.3 VIOLENCIA FEMINICIDA VS. HOMICIDIOS DOLOSOS

De acuerdo con Marcela Lagarde y de los Ríos, pionera de la conceptualización del feminicidio como fenómeno jurídico-antropológico en México, éste es:

Una ínfima parte visible de la violencia contra niñas y mujeres, sucede como culminación de una situación caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos de las mujeres. Su común denominador es el género: niñas y mujeres son violentadas con crueldad por el solo hecho de ser mujeres y sólo en algunos casos son asesinadas como culminación de dicha violencia pública o privada (Lagarde, s/f: 1).

³² El concepto de debida diligencia estricta fue desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del caso Campo Algodonero contra México, para hacer referencia a que cuando un Estado tiene conocimiento de un contexto de violencia contra las mujeres y del riesgo real e inmediato al que se enfrentan éstas, se encuentra obligado a reforzar su deber de actuar con la debida diligencia frente a las denuncias y la investigación.

[...] es una de las formas extremas de violencia de género que está conformado por el conjunto de hechos violentos misóginos contra las mujeres que implican la violación de sus derechos humanos, atentan contra su seguridad y ponen en riesgo su vida. Culmina en el asesinato de algunas niñas y mujeres (Lagarde, 2012: 235).

El feminicidio tiene su fundamento en la dominación de género, manifestada mediante la opresión de las mujeres en el ejercicio de las relaciones desiguales de poder y bajo el sustento de los patrones socioculturales de conducta arraigados en la premisa de superioridad e inferioridad de los sexos.

Como delito, éste se incorporó al Código de Defensa Social del Estado de Puebla hasta el 31 de diciembre de 2012 en el artículo 312 bis (OCNF, 2014: 131). Sin embargo, desde el año 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU, ya había recomendado a México tipificar el feminicidio en la legislación, incluso a nivel estatal (párr. 8, inciso b), y en agosto de 2012 (cinco meses previos a la incorporación del tipo penal en Puebla), el Comité CEDAW, en el marco de la obligación estatal de adopción de disposiciones de derecho interno, recomendó de igual forma, la adopción de medidas necesarias para acelerar la codificación del feminicidio en los códigos penales pendientes (2012: párr. 19, inciso a).

En la aprobación del Dictamen con Minuta de Decreto, emitido por la Comisión de Procuración y Administración de Justicia del Congreso del Estado, por virtud del cual se adiciona el artículo 312 Bis al Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se expone en el considerando que la necesidad de su incorporación responde a la Convención de Belém do Pará, al compromiso del Estado de fomentar la equidad de género y la igualdad sustantiva en la sociedad, así como condenar cualquier manifestación de violencia contra la mujer, tomando en cuenta que con su incorporación se concretan acciones directas de las instituciones para disminuir eficazmente las probabilidades de que se prive de la vida a una mujer por violencia de género.³³

POR SU PARTE, EL OVSG PUEBLA DEL IDHIE, DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA HA DOCUMENTADO A TRAVÉS DEL MONITOREO Y SISTEMATIZACIÓN DE DATOS HEMEROGRÁFICOS, UN TOTAL DE 410 POSIBLES FEMINICIDIOS DURANTE EL PERIODO 2010 A MAYO DE 2017, DENTRO DEL CUAL HAY UN INCREMENTO PROGRESIVO

³³ Dictamen con Minuta de Decreto, emitido por la Comisión de Procuración y Administración de Jus-

Después de una serie de reformas al tipo penal de feminicidio, en la actualidad, el artículo 338 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla establece que:

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 con la privación de la vida concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I.- Que el sujeto activo lo cometa por odio o aversión a las mujeres;
- II.- Que el sujeto activo lo cometa por celos extremos respecto a la víctima;
- III.- Cuando existan datos que establezcan en la víctima, lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida, violencia sexual, actos de necrofilia, tormentos o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- IV.- Que existan antecedentes o datos de violencia en el ámbito familiar, laboral, escolar o cualquier otro del sujeto activo en contra de la víctima; (...)
- VI.- Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; (...)
- VII.- Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VIII.- Que la víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- IX.- Que el cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público; o
- X.- Que la víctima tenga parentesco con el victimario.

Bajo estos elementos, tenemos que durante el periodo de 2013 al 17 de septiembre de 2017 el Odesyr ha realizado la documentación hemerográfica de 324 probables feminicidios en Puebla, de los que la mayor cantidad de feminicidios se registra en el año 2016 y el transcurso del año 2017, ambos con 82³⁴ y un aumento de éstos en el transcurso de los años.

ticia, por virtud del cual se adiciona el artículo 312 Bis al Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=1591

³⁴ Ver en: <https://es.scribd.com/document/206810164/Feminicidios-en-Puebla-al-17-de-septiembre-de-2017>, s/f

TABLA 14. PROBABLES FEMINICIDIOS 2013 AL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2017

2013	2014	2015	2016	17 de septiembre de 2017	Total
50	60	50	82	82	324

Fuente: Odesyr

Por su parte, el OVSG Puebla del IDHIE, de la Universidad Iberoamericana Puebla ha documentado a través del monitoreo y sistematización de datos hemerográficos, un total de 410 posibles feminicidios durante el periodo de 2010 a mayo de 2017, dentro del cual hay un incremento progresivo en éstos, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 15. PROBABLES FEMINICIDIOS 2013 AL 14 DE JUNIO DE 2017

Año	Cantidad
2010	30
2011	22
2012	36
2013	54
2014	57
2015	81
2016	85
30 de mayo de 2017	45
Totales	410

Fuente: OVSG Puebla del IDHIE, de la Universidad Iberoamericana Puebla

El aumento periódico de los feminicidios hace referencia a la falta de adopción de medidas adecuadas y eficaces de prevención frente a la violencia contra las mujeres y su agravamiento, así como a la falta de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia frente a actos de particulares.

Al haberse consultado a la FGEP el número de homicidios contra mujeres y/o feminicidios registrados en Puebla de 2010 a agosto de 2016, mediante solicitud de acceso a la información de folio 00411716, ésta antepone que:

Los homicidios dolosos contra mujeres se investigan de conformidad con el acuerdo A/009/2015 de fecha 01 de diciembre de 2015, relativo al Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla, firmado por el Procurador General de Justicia del Estado de Puebla, Lic. Víc-

tor Antonio Carrancá Bourget, Si la investigación arroja elementos que permitan presumir la comisión del delito de feminicidio, se ejercitará acción penal como tal. De lo anterior, se presentan los registros correspondientes al número de homicidios dolosos contra mujeres.

Y reponde que durante el periodo de 2010 a julio de 2016 se registraron 503 homicidios dolosos contra mujeres, radicándose el mayor número durante 2015 con 94. En otra solicitud de acceso a la información con folio 00354017, se refiere que de las 284 averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso de 2013 (posterior a la tipificación de feminicidio) a julio de 2016, se ejercitó acción penal por feminicidio en 64 de ellas, observándose el mayor número de feminicidios en el año 2015.

TABLA 16. AVERIGUACIONES PREVIAS Y/O CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIDAS POR HOMICIDIO DOLOSO CONTRA MUJERES DURANTE EL PERIODO 2010 A JULIO DE 2016 Y AVERIGUACIONES PREVIAS Y/O CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIO DOLOSO DURANTE EL PERIODO 2013 A JULIO DE 2016 DONDE SE EJERCITÓ ACCIÓN PENAL POR FEMINICIDIO

Folio: 00411776							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	enero a julio 2016	Total
71	79	69	88	45	94	57	503
Averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso			88	45	94	57	284
Averiguaciones previas o carpetas de investigación en que se ejercito acción penal por feminicidio			14	7	30	13	64
Porcentaje			15.9	15.5	31.9	22.8	22.5

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes folios 00411716 y 00354017, fechas 09 de octubre de 2016 y 21 de julio de 2017

Así, puede observarse un mínimo porcentaje de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación en que se ejercitó acción penal por feminicidio, en comparación con las iniciadas por homicidio doloso y, a su vez, un aumento periódico de estos delitos en el año 2015.

Por su parte, el TSJE reportó mediante la contestación a la solicitud

de acceso a la información número 218 A 228/2017, el ingreso de 63 causas penales por el delito de feminicidio durante el periodo de 2013 a 2016; ocho en 2013, ocho en 2014, cinco en 2015 y 42 en 2016, observándose el mayor ingreso en el último año, donde probablemente ingresaron averiguaciones y/o carpetas de 2015 y 2016 (considerando que los datos aportados por la Fiscalía para el año 2016 son con corte a julio, faltaría contabilizar cinco meses más).

En lo que respecta a la adopción de medidas, es importante señalar que el acuerdo A/009/2015 adoptado en 2015 por el Fiscal del Estado invisibiliza el fenómeno del feminicidio en Puebla, ya que las denuncias se inician por homicidio doloso, lo que de entrada predispone la actuación de los operadores de justicia a una investigación que no observa los elementos de género del feminicidio y los antecedentes a su consumación, desvirtuando otras líneas de investigación. De esta forma, la indagación está condenada de antemano a ser infructuosa, generando la invisibilidad de múltiples asesinatos de mujeres que pueden encuadrar bajo la figura de feminicidio, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al destacar la relación entre violencia y discriminación por motivos de género y la adopción de medidas diferenciadas de investigación con una perspectiva de género antes de descartar un posible feminicidio (2015: 65).

[...] RESPONDE QUE DURANTE EL PERIODO DE 2010 A JULIO DE 2016 SE REGISTRARON 503 HOMICIDIOS DOLOSOS CONTRA MUJERES, RADICÁNDOSE EL MAYOR NÚMERO DURANTE EL 2015 CON 94

Esta actuación de los operadores de justicia ha ido en detrimento de los derechos humanos de las mujeres y de las luchas de los movimientos de mujeres y feministas que pugnaron por la necesidad de incorporar el tipo penal de feminicidio en el Código Penal del Estado, pues a pesar de haberse logrado a finales de 2012, la FGEP sigue invisibilizando hasta 2016 tan grave delito, lo que contribuye a la percepción de éste como no prioritario y refleja su indiferencia frente a la violencia contra las mujeres.

A pesar de haberse solicitado por la vía de transparencia y acceso a la información pública la copia digital del Protocolo citado, mediante folio de respuesta 00176417 de fecha 20 de abril de 2017, la FGEP hace caso omiso de la solicitud, haciendo de conocimiento que el Protocolo para la Investigación del delito de Feminicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla en el Sistema Penal Acusatorio se encuentra publicado en el sitio web de la Fisca-

lía, aportando una ruta de acceso³⁵ mediante la cual se accede al actual Protocolo y no al solicitado.

Antes del acuerdo del Fiscal, de fecha 1 de diciembre de 2015, regía el *Protocolo para la investigación del delito de homicidio doloso contra mujeres por razón de género para el estado de Puebla*, publicado en 2012 (previo a la tipificación del feminicidio) y establecía en los lineamientos generales para la investigación que:

Es de suma importancia tener presente y en todo momento que al iniciar una investigación interdisciplinaria de un homicidio doloso contra una mujer, incluyendo homicidios con apariencia de suicidios, deberá investigarse como tal, y si los indicios conforman evidencias diferentes, entonces se descarta la hipótesis, pero se habrá trabajado con una metodología no discriminatoria (p. 12).

Actualmente, conforme a las reformas del artículo 338 del Código Penal del Estado de Puebla del 30 de diciembre de 2016, la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio y la conclusión octava del informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de la alerta de género en Puebla,³⁶ se emitió en diciembre de 2016 el *Protocolo para la Investigación del delito de feminicidio para el estado libre y soberano de Puebla en el Sistema Penal Acusatorio*, en el que a diferencia de los anteriores se establece que:

Como punto de partida, se debe examinar la viabilidad o no de adecuar típicamente los hechos y eventualmente imputar la responsabilidad del/de los sujeto/s activo/s, asumiendo como hipótesis principal que este/os ha/n incurrido en el delito de feminicidio por razones de género, según lo dispone el artículo 338 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla... (p. 73)

En esa lógica, siempre que el Ministerio Público tenga noticia del hallazgo del cuerpo de una niña o mujer que presente huellas de violencia, deberá invariablemente comenzar la indagatoria por hechos posiblemente constitutivos del delito de feminicidio, debien-

³⁵ Consúltese en www.fiscalia.puebla.gob.mx / TRANSPARENCIA / Artículo 70 Fracción I / Protocolo para la Investigación del delito de Feminicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla en archivo PDF.

³⁶ Véase Introducción del Protocolo para la Investigación del delito de feminicidio para el estado libre y soberano de Puebla en el Sistema Penal Acusatorio, pág. 7.

do en su caso descartar esa posibilidad conforme los elementos que se integren a la carpeta de investigación lo permitan. (p. 100)

Con dicho protocolo se logra que cuatro años después de la tipificación del feminicidio en Puebla, dichos delitos se investiguen como tal; no obstante, ello implica el reto de monitorear la actuación de las autoridades encargadas de la administración de justicia y los acuerdos emitidos por su titular, por parte de los medios de comunicación, la academia y las organizaciones de la sociedad civil para efectos de vigilar que la actuación se apegue al Protocolo.

4.1.2.4 VIOLENCIA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

De acuerdo con el artículo 17 de la *Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla*, la violencia comunitaria “consiste en los actos individuales o colectivos tendientes a transgredir sus derechos fundamentales, que tienen como fin denigrar, discriminar, marginar o excluirlas de cualquier ámbito en el que se desarrollen”.

De esta forma, se encuadran en el ámbito de la violencia comunitaria una serie de tipos de violencia o delitos cometidos en agravio de las mujeres, como pueden ser amenazas, trata de personas, violación sexual, hostigamiento sexual, acoso sexual, lesiones, entre otras.

4.1.2.4.1 AMENAZAS Y LESIONES DOLOSAS

Las amenazas contra las mujeres son un mecanismo común en el ámbito de la violencia, pues permiten mantener el control y dominación sobre la mujer o sus bienes, así como la relación de poder para someter a la mujer.

También son una intimidación de provocarle un mal a la mujer, a su honor, a sus bienes o de provocarle el mal a alguno de sus familiares.³⁷ Asimismo, éstas pueden ser causadas por cualquier persona o por un familiar. No obstante, debido a que las respuestas a solicitudes de acceso a la información no dan cuenta de qué tipo de relación tenía la víctima con su agresor, no es posible conocer con más detalle el fenómeno de las

³⁷ Interpretación con base en el artículo 290 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

amenazas que enfrentan las mujeres en la entidad, por lo que los datos se encuadran dentro de la violencia en el ámbito comunitario.

Conforme la respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 00433416, de fecha 20 de septiembre de 2016, ubicada vía la plataforma Infomex, durante el periodo de 2013 a 2016, 9 980 mujeres denunciaron amenazas y 10 197 lesiones dolosas, con lo que se observa un alto índice de ambos delitos, el aumento periódico de éstos y la línea de agravamiento de la violencia contra las mujeres, desde las amenazas que pueden considerarse un tipo de violencia emocional, hasta las lesiones dolosas, en las que la violencia se exagera, física y emocionalmente.

TABLA 17. NÚMERO DE DENUNCIAS HECHAS POR MUJERES POR AMENAZAS DE 2013 A 2016

Año	Amenazas	Lesiones dolosas
2012	S/D	S/D
2013	2 951	2 591
2014	2 494	2 421
2015	3 677	3 597
2016	858	1 588
Total	9 980	10 197

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio00433416, fecha 20 de septiembre de 2016.

Empero, al ubicarse en el ámbito comunitario ambos delitos, la línea que los coloca entre éste o en el ámbito de violencia familiar-interpersonal es muy delgada, pues las amenazas y las lesiones están presentes en ambas y, desafortunadamente, puede haber muchos casos de violencia familiar que son encuadrados bajo el tipo penal de lesiones, debido al desconocimiento o la falta de perspectiva de género tanto de quienes acompañan a las víctimas en la denuncia, como de quienes la radican.

4.1.2.4.2 TRATA DE PERSONAS

La trata de personas es considerada un delito grave y una grave violación a los derechos humanos por la multiplicidad de derechos vulnerados en las distintas etapas de su comisión, de acuerdo con los estándares internacionales, la trata de personas se compone de tres elementos: la acción, los medios y la finalidad, entendida ésta como

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (ONU, 2000: Protocolo para Prevenir..., Artículo 3).

En la respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 00433416, de fecha 20 de septiembre de 2016, se reporta que durante el periodo de 2012 a 2016, 344 mujeres denunciaron lenocinio y trata de personas, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 18. MUJERES QUE DENUNCIARON LENOCINIO Y TRATA DE PERSONAS EL PERIODO 2012-2016

Año	Lenocinio y trata de personas
2012	39
2013	84
2014	129
2015	81
2016	11
Total	344

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00433416, fecha 20 de septiembre de 2016

Destaca que se integren dentro de un mismo conteo los tipos penales de lenocinio y trata de personas, tratándose de dos conductas distintas, lo que por un lado no permite conocer con certeza la situación de la trata de personas en la entidad, pues ésta se considera un grave delito y violación a derechos humanos distinto al lenocinio, ya que parte de las críticas en la identificación de las víctimas del delito de trata de personas es “la dificultad que tienen algunos actores en el sistema de procuración de justicia para distinguir entre la trata de personas y otras conductas delictivas como lenocinio” (UNODC, 2014: 25), mientras que en el delito de lenocinio se prevé la ganancia o provecho generado por el comercio sexual, valiéndose del consentimiento de las personas, a diferencia de la trata de personas, donde el consentimiento se obtiene a través de los medios coercitivos y ambos delitos no están integrados por los mismos elementos. El lenocinio lo comete:

- I.- Quién obtenga una ventaja económica u otro beneficio procedente del comercio sexual de otra persona mayor de edad; y

II.- El que regentee personas o establecimientos, con el consentimiento de aquéllas, con la finalidad de que ejerzan la prostitución, obteniendo cualquier beneficio o lucro (Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1986: Art. 226).

Esta dificultad se retomó recién en el Protocolo para la investigación, preparación a juicio y juicio de los delitos en materia de trata de personas para el Estado Libre y Soberano de Puebla³⁸, elaborado en diciembre de 2016, al referir que:

La dificultad para entender la trata de personas trajo como consecuencia la poca o nula investigación del delito en el ámbito federal y en el ámbito local los pocos casos que se presentaban terminaban siendo juzgados como corrupción de menores o lenocinio (p. 11).

En otra respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 00177317, de fecha 20 de abril de 2017, la FGEP informa que durante el periodo de 2010 a 2016 se radicaron 414 denuncias por el delito de trata de personas cuya víctima es mujer; el mayor número de denuncias se observa en el año 2014 y tan sólo 26.8% de ellas fueron consignadas a la autoridad judicial, es decir 111.

TABLA 19: DENUNCIAS RADICADAS DE 2010-2016 POR EL DELITO DE TRATA PERSONAS CUYA VÍCTIMA ES MUJER

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	%
Denuncias	24	25	45	67	148	90	15	414	100%
Archivadas	Sin registro	0	0	4	10	62	0	76	18.3%
Consignadas	Sin registro	19	24	26	32	7	3	111	26.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00177317, fecha 20 de abril de 2017

A pesar de que se consignaron en este periodo 111 denuncias, el TSJE sólo reportó un total de 62 casusas penales por trata de personas (sin especificar sexo) iniciadas en el mismo periodo.

³⁸ Protocolo que se emite en el marco del cumplimiento de la conclusión octava del informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de la alerta de género en Puebla.

TABLA 20. CAUSAS PENALES INGRESADAS POR EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
6	10	10	17	8	7	4	62

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio218 A 228/2017, fecha 24 de abril de 2017

Se observa que del total de las denuncias iniciadas por trata de personas en contra de mujeres (414), sólo en 15% (o menos, ya que el total de las causas penales no es exclusivo al delito de trata de personas contra mujeres) se inicia un proceso penal con miras a esclarecer los hechos, sancionar a los responsables y reparar el daño a las víctimas; este dato permite vislumbrar un muy bajo índice del acceso a la justicia integral y un retroceso periódico del ingreso de causas penales en el transcurso de tales años, lo que frente al total de las denuncias resulta desproporcional y atenta contra la progresividad de la garantía del derecho al acceso a la justicia.

Testimonios recogidos durante el trabajo de campo de la investigación hacen referencia a la aparición de la trata de personas en las comunidades y localidades más marginadas:

Lo que se ve ahora es la trata de personas que está en pueblitos, los tratantes ya visitan más las localidades más marginadas, ahí pueden engañar a las chavitas y caen por necesidad o porque viven maltrato en la familia, por cambiar el estilo de vida que tienen, por falta de información o costumbre y así caen más fácil en la trata, les prometen cosas (GFDHM2).

Ante esta grave violación a derechos humanos, es urgente que se adopten medidas integrales de prevención y erradicación de la trata de personas, considerando que es un fenómeno delictivo y lucrativo que cobra fuerza con celeridad, debido a la capacidad organizacional de las redes de tratantes, los recursos con que cuentan y su extensión a nivel nacional e internacional.

[...] DEL TOTAL DE LAS DENUNCIAS INICIADAS POR TRATA DE PERSONAS EN CONTRA DE MUJERES (414), SÓLO EN EL 15% (O MENOS, YA QUE EL TOTAL DE LAS CAUSAS PENALES NO ES EXCLUSIVO AL DELITO DE TRATA DE PERSONAS CONTRA MUJERES) SE INICIA UN PROCESO PENAL CON MIRAS A ESCLARECER LOS HECHOS, SANCIONAR A LOS RESPONSABLES Y REPARAR EL DAÑO A LAS VÍCTIMAS

4.1.2.4.3 VIOLENCIA SEXUAL

La violencia sexual contra las mujeres es uno de los tipos de violencia que históricamente ha sido invisibilizado y, hasta cierto grado, permitido. En la violencia sexual, el acceso al cuerpo de las mujeres es una herramienta de dominio y represión empleada tanto por particulares, como por agentes estatales. Este tipo de violencia consiste “en cualquier acto que dañe o lesiona el cuerpo y/o la sexualidad de la mujer” (LAMVLV, 2007: Artículo 10, párr. V), cuyos efectos son devastadores pues atentan contra su integridad física, moral y emocional, contra su libertad y autodeterminación sexual; afecta su salud y también las coloca frente al ostracismo público.

En la solicitud de acceso a la información con folio 00433416, de fecha 20 de septiembre de 2016, la FGEP informa las estadísticas de diversos delitos sexuales (violación sexual, hostigamiento sexual y acoso sexual) denunciados por mujeres durante el periodo 2012-2016, donde se observa un alto índice del delito de violación sexual en comparación con los otros delitos sexuales, con un total de 1 299 denuncias y un incremento de éste para el año 2015.

Puede observarse también un menor número de denuncias por el delito de hostigamiento sexual (160), lo cual podría deberse a que éste requiere que el sujeto activo asedie a la persona emitiéndole propuestas, utilice lenguaje lascivo con este fin o le solicite ejecutar cualquier acto de naturaleza sexual, valiéndose de su posición jerárquica derivada de la relación laboral, docente, doméstica o cualquiera otra que genere subordinación (Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, 1986: Artículo 278 Bis); por lo que en muchos de los casos, las mujeres deciden no denunciar por temor a la pérdida de su trabajo o por alguna represalia en el ámbito de la educación.

A diferencia del hostigamiento sexual, el acoso sexual no requiere la relación de subordinación y consiste en “las conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad que la pongan en riesgo o le cause un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad” (Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, 1986: Artículo 278 Ter).

Los datos mencionados pueden observarse en la siguiente tabla.

TABLA 21. DELITOS SEXUALES DENUNCIADOS POR MUJERES DURANTE EL PERIODO 2012-2016

Año	Violación sexual	Hostigamiento sexual	Acoso sexual
2012	S/D [Sin determinar]	35	52
2013	308	29	102
2014	235	37	132
2015	424	41	107
2016	332	18	53
Total	1299	160	446

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00433416, fecha 20 de septiembre de 2016.

Sin embargo, el año 2016 no puede ser medible en comparación con los anteriores debido a que la fecha de respuesta de solicitud se otorga en septiembre de 2016, por lo que harían falta, por lo menos, tres meses del año a contabilizar.

No obstante, destacan las diferencias en los datos proporcionados por la FGEP con otras solicitudes de acceso a la información enviadas en abril de 2017 (principalmente a partir del año 2012 hasta 2015, tomando en cuenta que en la primera solicitud la respuesta se otorga en septiembre de 2016, por lo que faltarían meses por contabilizar) en las que se consulta la cantidad de denuncias por dichos delitos sexuales donde la víctima sea mujer.

TABLA 22. DENUNCIAS POR DELITOS SEXUALES DONDE LA VÍCTIMA SEA MUJER, PERIODO 2010-2016

Año	Folio 00176817		Folio 00177017	Folio 00177117	Folio 00176917	
	Denuncias	Consignadas	Hostigamiento sexual	Acoso sexual	Estupro	
	Denuncias	Consignadas	Denuncias	Denuncias	Denuncias	Consignadas
2010	598	0	18	41	194	0
2011	740	36	24	76	233	2
2012	730	701	35	52	149	184
2013	342	799	30	103	159	229
2014	311	629	37	132	210	109
2015	326	290	33	89	174	75
2016	593	72 *	24	89	125	23*
Total	3640	2527	201	582	1244	622

*La cantidad de consignaciones del año 2016 son con corte a septiembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes folios 00176817, 00177017, 00177117, 00176917, fecha 20 de abril de 2017.

Para mayor comprensión de los datos se realiza la siguiente tabla comparativa.

TABLA 23. DENUNCIAS POR DELITOS SEXUALES DONDE LA VÍCTIMA SEA MUJER, PERIODO 2012-2015

	Violación sexual		Hostigamiento sexual		Acoso sexual	
Año	Folios		Folios		Folios	
	00433416	00176817	00433416	00177017	00433416	00177117
2012	S/D	730	35	35	52	52
2013	308	342	29	30	102	103
2014	235	311	37	37	132	132
2015	424	326	41	33	107	89
TOTAL	967	1709	142	135	393	376

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes folios 00433416, 00176817, 00177017 y 00177117, fechas 20 de septiembre de 2016 y 20 de abril de 2017.

En el cuadro es posible observar datos incompatibles, principalmente en el delito de violación sexual, pues mientras que en el folio 00433416 no se reporta dato alguno para el año 2012, en el folio 176817 se reportan 730 denuncias; en el año 2013 existe una diferencia de 34 denuncias; para 2014 una discrepancia de 76 denuncias y finalmente para 2015 una divergencia de 98 denuncias. Tomando en cuenta que el folio 00433416 se responde en septiembre de 2016 y el folio 00176817 abarca todo el año de 2016, los datos deberían ser menores y no mayores para el primer folio.

En el caso del hostigamiento sexual, sólo se observan diferencias en el año 2013 con una denuncia y en el año 2015 con ocho denuncias. Para el delito de acoso sexual sólo se observan las diferencias en el año 2013 con una denuncia y en el año 2015 con 18 denuncias.

Para ambos delitos, la FGEP no otorga la cantidad de las denuncias consignadas, sin embargo, el TSJE reportó el ingreso de las causas penales por los delitos de hostigamiento sexual y acoso sexual, durante el periodo 2010-2016, como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 24. CAUSAS PENALES INGRESADAS POR EL DELITO DE HOSTIGAMIENTO SEXUAL 2010-2016

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
0	0	0	0	2	0	0	2
Causas penales ingresadas por el delito de acoso sexual							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
2	0	3	4	6	2	0	17

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 218 A 228/2017, fecha 24 de abril de 2017.

Estas cifras, comparadas con las 201 denuncias por hostigamiento sexual y las 582 por acoso sexual, ambas radicadas de 2010 a 2016, muestran una baja incidencia del ingreso de estos delitos ante la autoridad judicial para la determinación de la responsabilidad penal de los agresores y, por ende, ambos delitos se mantienen en la impunidad y la tolerancia frente a su perpetuación, fomentándose así su repetición.

Destaca la alta incidencia del delito de violación sexual con 3 640 denuncias y un 69% de ellas consignadas (2 527) (tabla 22) y que el TSJE sólo reportó en ese periodo el inicio de 1 272 causas penales por el delito de violación sexual en general (no exclusivo contra mujeres, ya que no tiene los datos desagregados a ese nivel), lo que significa que sólo en un 35% del total de las denuncias (3 640) se inicia la causa penal con miras a lograr el enjuiciamiento de los responsables, pudiendo ser menor el porcentaje debido a que las causas penales son del delito en general, y el total de denuncias son del delito cometido exclusivamente contra mujeres.

TABLA 25. CAUSAS PENALES INGRESADAS POR EL DELITO DE VIOLACIÓN SEXUAL

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
275	133	150	334	227	99	56	1272

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 218 A 228/2017, fecha 24 de abril de 2017.

Asimismo resalta la alta incidencia del delito de estupro con 1 244 denuncias, delito que consiste en la “cópula con persona mayor de catorce años de edad pero menor de dieciocho, empleando la seducción o el engaño para alcanzar su

consentimiento” (Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, 1986: Artículo 264), y que 50% de ellas fueron consignadas (tabla 22), cuando el TSJE sólo reportó 319 causas penales ingresadas por dicho delito durante el mismo periodo, es decir, 25.6% del total de las denuncias iniciadas (1 244).

TABLA 26. CAUSAS PENALES INGRESADAS POR EL DELITO DE ESTUPRO

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
65	46	40	76	50	30	12	319

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio218 A 228/2017, fecha 24 de abril de 2017.

Al respecto, es importante mencionar que el delito de estupro fue reformado en diciembre de 2016 como consecuencia de las conclusiones emitidas al Gobierno del estado por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de la alerta de violencia de género en Puebla, pues con anterioridad a la reforma, el delito consistía en la cópula con persona mayor de doce años de edad, pero menor de dieciocho, lo que permite ahora encuadrar los casos de menores de 14 años como violación sexual.

Los altos índices de violencia sexual contra las mujeres y los obstáculos en su justiciabilidad son reportados por las defensoras de derechos humanos, quienes en trabajo de campo reportaban que:

Cada vez nos damos cuenta que una gran mayoría de mujeres ha sufrido abuso sexual, no llegan las mujeres adultas a denunciarlo, denuncian la violencia física pero cuando te adentras a su proceso la mayoría ha tenido violencia sexual con su pareja o en su infancia.

Cada vez llegan más mujeres que piden apoyo por la violencia sexual hacia sus hijas, pero luego no quieren denunciarlo, cuando denuncian les re-victimizan, exigen muchas pruebas, testigos y luego deciden que no hay abuso que perseguir. No existe reparación del daño.

[...] son pocas las que denuncian y cuando lo hacen son pocas la que tienen éxito en su procedimiento porque cuesta mucho comprobarlo, y luego la re-victimización para las mujeres. Hay casos donde el médico si no hay rompimiento de himen no lo cree y no toma en cuenta lo demás (GFDHM2).

Finalmente, cabría concluir que la diferencia de datos aportados por la FGEP evidencia la carencia de una base de datos sistematizada, actualizada y confiable sobre las violaciones a los derechos humanos de las mujeres que dé cuenta de

la situación real de la violencia sexual contra la mujer; además de responder que no se tiene desglosada la información de la cantidad de denuncias archivadas y consignadas con o sin detenido, conforme a lo solicitado. En la misma línea, el hecho de que el TSJE no tenga desagregada la información de las causas penales por el sexo de las víctimas, resulta igualmente preocupante.

4.1.2.5 VIOLENCIA INSTITUCIONAL

La violencia institucional es aquella perpetrada o tolerada por el Estado a través de cualquier agente estatal sin importar el rango que ocupe en los tres ámbitos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) y los tres niveles de gobierno (federal, estatal o municipal).³⁹

Las acciones u omisiones cometidas por agentes estatales, además de generar responsabilidad individual por la comisión del delito, también generan responsabilidad estatal por constituir una violación a derechos humanos y un incumplimiento por parte de los agentes, de sus obligaciones en la materia, principalmente la obligación de respeto, que consiste en la abstención de cualquier acto u omisión que menoscabe los derechos humanos.

En este contexto, en el estado de Puebla, la violencia institucional aqueja a las mujeres al igual que las otras modalidades de violencia (comunitaria, familiar e interpersonal). En esta tesitura, la CDH Puebla radicó, durante el periodo de 2010 a 2016, 169 quejas por violaciones a los derechos humanos de las mujeres, de las cuales cuatro se encuentran en trámite y 165 concluidas. Cabe mencionar que, con anterioridad a 2011, el catálogo de hechos violatorios empleado por la CDH Puebla, no incluía la clasificación de hechos violatorios a derechos humanos de las mujeres por lo que no se reportan datos previos a ese año.

TABLA 27. QUEJAS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

2011*	2012	2013	2014	2015	2016	Total
7	19	30	54	35	24	169

³⁹ Véase Observación General 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta, del Comité de Derechos Humanos de la ONU, párrafo 4

*Los datos se reportan a partir de septiembre de 2011 en que se instrumentó un nuevo catálogo de hechos violatorios en el que se incluyeron los hechos violatorios a los derechos humanos de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00177817, fecha 4 de mayo de 2017.

Del total de las quejas (169) se emitieron dos recomendaciones: una cumplida y una en trámite; cinco conciliaciones: cuatro cumplidas y una en trámite; y 38 quejas resueltas durante el trámite. En las restantes concluidas son variadas las causas de dicha determinación, como se muestra en el siguiente tabla.

TABLA 28. CAUSAS DE CONCLUSIÓN

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Resuelta durante el procedimiento	1	5	9	14	5	4	38
Falta de interés	2	6	5	10	4	2	29
Sin elementos para acreditar violaciones a derechos humanos	1	3	1	4	9	8	26
Incompetencia	0	0	6	10	7	3	26
No ratificación	0	0	6	7	5	2	20
Desistimiento	2	1	2	3	3	0	11
Conciliación	0	2	1	1	1	0	5
Acumulación	0	1	0	2	0	0	3
Por quedarse sin materia	1	0	0	0	0	1	2
Sin datos	0	1	1	0	0	0	2
Recomendación	0	0	0	1	1	0	2
Atracción	0	0	0	2	0	0	2
Total	7	19	31*	54	35	20	166

*Conforme a los datos aportados por la CEDH, para el año 2013 existe una diferencia de una conclusión más al dato general referido por la misma Comisión.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00177817, fecha 4 de mayo de 2017.

En las 169 quejas por violaciones a derechos humanos de las mujeres se señalaron 521 materias distintas, debido a que en una queja puede haber una o más materias, observándose principalmente hechos presuntamente violatorios al derecho al trabajo, seguido del acceso a la justicia, en donde se integran una serie de actos y omisiones que transgreden la protección judicial, la protección de la ley y las garantías judiciales establecidas en los artículos 8, 24 y 25 de la CADH; posteriormente, se observan hechos violatorios al derecho a la educación y a la integridad personal en lo que respecta a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otras materias. El mayor número de materias de las quejas se radicó en el año 2014, con 199 de las 521.

**TABLA 29. MATERIA DE LAS QUEJAS RADICADAS POR VIOLACIONES
A DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Trabajo	3	16	23	43	35	5	125
Acceso a la justicia	5	6	0	31	21	16	79
Omitir fundar o motivar actos de autoridad /omitir señalar a la autoridad competente	1	2		11	12		26
Retardar o entorpecer la investigación o procuración de justicia				2	2	5	9
Omitir aceptar una denuncia de violencia o maltrato		1		3	3		7
Imputar indebidamente hechos	2			5			7
Integrar la averiguación previa de manera irregular					1	5	6
Omitir el ejercicio de la exacta aplicación de la ley		1		4			5
Negar la recepción de una denuncia				2		2	4
No respetar la garantía de audiencia		2			1		3
Omitir, suspender, retrasar o brindar deficientemente los servicios de seguridad pública				1	2		3
Omitir observar derecho de presunción de inocencia	2					1	3
Omitir brindar asesoría jurídica sobre el procedimiento						2	2
Aplicar ilegalmente sanciones por infracciones a reglamentos por la autoridad administrativa				2			2
Omitir recabar elementos de prueba aportados por la víctima en procedimiento						1	1
Omitir brindar protección y auxilio				1			1
Educación	6	9	23	25	3	8	74
Tratos crueles, inhumanos o degradantes	2	6	9	25	10	9	61
Intimidación	1	3	4	24	8	0	40
Protección de la salud	0	0	8	20	1	1	30
Desarrollo físico y mental de la niña	1	0	7	1	1	4	14
Maternidad	0	1	3	3	3	3	13
Libertad sexual	2	1	0	4	3	2	12
Discriminación	0	3	1	1	0	4	9
Petición	0	1	0	2	3	2	8
Detención arbitraria	2	1	0	1	0	1	5
Otras	2	0	17	19	3	10	51
Total	24	47	95	199	91	65	521

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00177817, fecha 4 de mayo de 2017.

La información anterior permite observar que las principales violaciones a los derechos humanos de las mujeres se dan en el ámbito del tra-

bajo, el acceso a la justicia y la educación, seguidas de las violaciones a su derecho a la integridad personal derivadas de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y a su seguridad personal por las intimidaciones de las que son objeto. De nueva cuenta resaltan, como un eje transversal en las violaciones a derechos humanos de las mujeres, los diversos obstáculos para que accedan a la justicia en la determinación de sus derechos humanos; respecto a ello se observa que de 2011 a 2016 fueron 79 casos en los que la materia de las quejas se encuadran en el marco del acceso a la justicia, lo que se traduce en un agravamiento de la vulneración de sus derechos y duplicidad en la violación de éstos, debido a la violación del derecho principal por el cual acude al órgano de justicia para buscar remedio y protección, y la subsecuente violación al derecho al acceso a la justicia.

[...] LAS PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES SE DAN EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO, EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN, SEGUIDAS DE LAS VIOLACIONES A SU DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DERIVADAS DE TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES, Y A SU SEGURIDAD PERSONAL POR LAS INTIMIDACIONES DE LAS QUE SON OBJETO

4.1.2.5.1 DETENCIÓN ARBITRARIA

La detención arbitraria consiste en la “detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aún calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad” (OEA, CoIDH, 1994: párr. 47).

En este sentido, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 00178117, de fecha 4 de mayo de 2017, la CDH Puebla reportó que durante el periodo de 2010 a 2016 se radicaron 1 465 quejas por detención arbitraria, en las que se registran 503 mujeres agraviadas y de las cuales el mayor número de mujeres agraviadas se presenta en los años 2012 y 2014.

TABLA 30. NÚMERO DE MUJERES AGRAVIADAS EN LAS QUEJAS RADICADAS POR DETENCIÓN ARBITRARIA DURANTE EL PERIODO 2010-2016

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
*	83	107	95	107	59	52	503

*De acuerdo con la respuesta, el catálogo de hechos violatorios usado en 2010 no utilizaba el hecho “Detención arbitraria”, por lo que no se reportan datos para tal año.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio00178117, fecha 4 de mayo de 2017.

Lo anterior muestra un alto número de mujeres que han sido víctimas de detención arbitraria en la entidad. Llama la atención que, en el dato general de las 169 quejas por violaciones a derechos humanos de las mujeres, sólo se señale la detención arbitraria como materia de la queja en cinco ocasiones frente al alto número de mujeres agraviadas por dicha violación, salvo que se tratara de cinco detenciones arbitrarias masivas que incluyeran a las 503 mujeres o que en las detenciones hubiera tanto hombres como mujeres y no se cataloguen como violaciones específicas a los derechos humanos de las mujeres.

La detención arbitraria es una violación a derechos humanos que coloca a las personas agraviadas ante la posible comisión de otras violaciones a derechos humanos: contra la integridad personal, las garantías judiciales, la protección judicial, la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, entre otros derechos, o dicho en palabras de la CoIDH:

La vulnerabilidad del detenido se agrava cuando la detención es ilegal o arbitraria y que la persona se encuentra en completa indefensión, de la cual surge un riesgo cierto de que se transgredan otros derechos, como son los correspondientes a la integridad física y trato digno (OEA, CoIDH, 2011: párr. 80).

4.1.2.5.2 TORTURA

La tortura, conforme a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, consiste en:

Todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica (1985: Artículo 2).

Ésta es perpetrada por agentes estatales que, actuando bajo ese carácter, ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, la cometan directamente o pudiendo impedirla no lo hagan, o por personas que a instigación de los primeros ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, la cometan

directamente o sean cómplices (OEA, 1985: Convención Interamericana, Artículo 3).

La CDH Puebla, mediante la respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 00178017, de fecha 4 de mayo de 2017, reporta un total de 16 quejas radicadas por tortura durante el periodo de 2010 a 2016, de las que hubo cuatro mujeres agraviadas; en ellas se señala, principalmente, a la Policía Ministerial como la responsable en ocho quejas de tortura, seguida por la Policía Estatal y la Policía Municipal de Tehuacán, con dos quejas respectivamente, seguidas, a su vez, por la Policía Municipal de Huachinango, de Cuautlancingo, la Policía Auxiliar de Chamizal de Acuaco, Zacapoaxtla y la Dirección General de Centros de Reinserción Social de Estado de Puebla (DGCRSEP) con una queja en cada caso.

TABLA 31. NÚMERO DE QUEJAS RADICADAS POR TORTURA DURANTE EL PERIODO 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Quejas	0	8	2	0	1	5	0	16
Hombres	0	8	10	0	1	6	0	25
Mujeres	0	1	3	0	0	0	0	4
Autoridad presunta responsable								
Policía Ministerial	0	3	0	0	1	4	0	8
Policía Estatal	0	1	1	0	0	0	0	2
Policía Municipal de Tehuacán	0	1	1	0	0	0	0	2
Policía Municipal de Huachinango	0	1	0	0	0	0	0	1
Policía Municipal de Cuautlancingo	0	1	0	0	0	0	0	1
Policía Auxiliar de Chamizal Acuaco, Zacapoaxtla	0	0	0	0	0	1	0	1
DGCRSEP	0	1	0	0	0	0	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00178017, fecha 4 de mayo de 2017.

Del total de las 16 quejas, tres se encuentran en trámite y 13 concluidas; cuatro de ellas por acumulación, tres por falta de interés, tres por la emisión de recomendación a la autoridad, una por no haberse ratificado, una por incompetencia y la última por no contar con elementos para acre-

editar la violación a derechos humanos. Asimismo, sólo dos de las recomendaciones han sido cumplidas, mientras que la otra se encuentra en trámite.

TABLA 32. CAUSAS DE CONCLUSIÓN DE LAS QUEJAS RADICADAS POR TORTURA

Falta de interés	3
No ratificación	1
Sin elementos para acreditar la violación de derechos humanos	1
Acumulación	4
Recomendación	3
Incompetencia	1
Total	13

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00178017, fecha 4 de mayo de 2017.

Al consultar a la FGEP sobre la cantidad de denuncias y/o querellas por el delito de tortura en donde la víctima sea mujer, durante el periodo de 2010 a 2016, así como la cantidad de archivos y consignaciones con y sin detenido, ésta responde que no tiene desglosada la información como se solicita (solicitud folio 00177617, fecha 21 de marzo de 2017), lo que refiere a la falta de datos sistematizados respecto a grave delito contra las mujeres.

Por su parte, el TSJE sólo ha ingresado, durante el periodo de 2010 a 2016, una causa penal por el delito de tortura en el año 2012 (solicitud folio 218 A 228/2017, fecha 24 de abril de 2017) lo que constituye un mínimo de la persecución de este grave delito, con miras a sancionar a los responsables de su comisión y evitar así, la impunidad y su repetición. Este dato, comparado con las 16 quejas de tortura reportadas por la CDH Puebla, o bien, con las tres recomendaciones emitidas por el mismo organismo, es mínimo e incompatible, dado que la CDH Puebla no tiene la facultad de sancionar penalmente a los responsables, pues es deber específico del TSJE.

Asimismo, al consultársele al Tribunal la cantidad de sentencias emitidas por el delito de tortura, de 2010 a 2016 (solicitud folio 444/2017), responde que se dispone de un registro del año 2014 y que no se cuenta con un sistema estadístico que permita registrar los generales de las partes involucradas, por lo que no tiene información por género, proporcionando el dato de una sentencia condenatoria durante dicho año.

Si bien, los datos anteriores no muestran un alto índice en la comisión

del delito de tortura contra mujeres en la entidad, es importante tomar en cuenta que las mismas causas expresadas por las mujeres para no denunciar la violencia familiar, sobre la que sólo 9.2% de mujeres acudió ante una institución de gobierno o autoridad a solicitar ayuda (INEGI, 2013: 17), pueden ser factores por los que la tortura tampoco se denuncie.

Aquello puede derivarse, por un lado, de que este delito es cometido por servidores públicos u otra persona bajo aquiescencia, incitación o tolerancia del primero, lo que genera un mayor obstáculo a la denuncia debido a las posibles represalias o amenazas en su comisión para evitar que sean denunciados. Por el otro, de que tal y como lo documenta Amnistía Internacional en su informe *Sobrevivir a la Muerte: Tortura de mujeres por Policías y Fuerzas Armadas en México* (2016: 20), la tortura contra las mujeres en su generalidad es perpetrada mediante la violencia sexual, lo que agrava el ostracismo público al que se enfrentan las mujeres como consecuencia de dicho tipo de violencia.

Empero, conforme a la respuesta de la CDH Puebla sobre la cantidad de quejas por violaciones a derechos humanos de las mujeres, se puede observar que se señala, en la materia de las quejas, 61 hechos de tratos crueles, inhumanos o degradantes contra mujeres durante el periodo de 2011 a 2016, lo que indica un alto índice de su posible comisión y un recrudecimiento de la violencia contra las mujeres y de la violación a su integridad personal en el ámbito institucional.

TABLA 33. MATERIA DE LAS QUEJAS RADICADAS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Tratos crueles, inhumanos o degradantes	2	6	9	25	10	9	61

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00177817, fecha 4 de mayo de 2017.

A diferencia de la tortura no existe una definición o concepto adoptado para los tratos crueles, inhumanos o degradantes; empero, de acuerdo con el artículo 1.2 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada en 1975, se desprende que la diferencia entre ambas violaciones es la forma agravada y deliberada de la comisión de la tortura.

Los datos anteriores permiten observar un alto índice de quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes contra las mujeres y la falta de datos estadísticos por parte de la FGEP frente al delito de tortura, lo que no contribuye a la adopción adecuada de medidas de prevención que tomen en cuenta desde un enfoque diferencial las particularidades del sujeto de protección y la especificidad en la comisión del delito.

4.1.2.6 VIOLENCIA ESCOLAR

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el derecho a la educación es un derecho humano intrínseco de todo ser humano, es un medio indispensable para realizar otros derechos humanos y desempeña un papel decisivo en la emancipación de las mujeres y en la protección contra toda forma de violencia (1999: párr. 1)

El respeto y garantía del derecho a la educación para las mujeres es fundamental para la realización práctica de otros derechos humanos en condiciones de igualdad. Son diversos los obstáculos que enfrentan las mujeres para gozar y ejercer su derecho a la educación, como las barreras geográficas, principalmente para las zonas rurales e indígenas; culturales, como los roles diferenciados de género, la violencia y discriminación, el embarazo adolescente; estructurales como la pobreza y la desigualdad.

Para garantizar el derecho a la educación de las mujeres es necesario hacer frente a los distintos obstáculos que impiden u obstruyen su acceso a la educación en condiciones de igualdad. Desde la perspectiva de la educación como derecho humano, más allá de un servicio a disposición de la población, deben adoptarse una serie de medidas adecuadas, eficaces y desde un enfoque de género e interculturalidad para erradicar y prevenir las barreras que impiden la satisfacción de los elementos esenciales e interrelacionados que integran el derecho a la educación, esto es, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁴⁰

En Puebla, durante el periodo de 2010 al 19 de agosto de 2016 se radicaron, por la CDH Puebla, 621 quejas por violaciones al derecho a la educación. En concordancia con la respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 00421516, del total de las quejas, el mayor número se radicó (al igual que las quejas de discriminación y por violaciones a dere-

⁴⁰ Estos elementos son desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General 13 sobre el derecho a la educación, párrafo 6.

chos humanos de las mujeres) en el año 2014 con 131, seguido de 2012 con 99 quejas, como se observa en la siguiente tabla.

TABLA 34. QUEJAS POR VIOLACIONES AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Total
QUEJAS	58	96	99	96	131	77	64	621
Hombres	20	40	50	40	52	29	18	249
Mujeres	34	44	35	31	34	22	30	230
Ambos	4	12	14	25	45	26	16	142

*Los datos del año 2016 se contabilizan hasta el 19 de agosto.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00421516, fecha 13 de septiembre de 2016.

Del total de las quejas, 249 fueron por parte de hombres, 230 de mujeres y 142 tanto de hombres como mujeres. El mayor número de quejas se radicó contra la Secretaría de Educación Pública, con 604 quejas.

En las 621 quejas se registran 683 hechos violatorios a derechos humanos, debido a que una queja puede contener uno o más hechos, el principal motivo de las quejas consistió en prestar indebidamente el servicio de educación, con 423 hechos.

TABLA 35: HECHOS VIOLATORIOS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Prestar indebidamente el servicio de educación	423
Artículo 3° Constitucional	123
Impedir el acceso a los servicios de educación	119
Omitir proveer las instalaciones y materiales adecuados al servicio educativo	13
Privar del derecho a la educación a personas pertenecientes a un grupo	5
Total	683

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00421516, fecha 13 de septiembre de 2016.

De las 621 quejas, 577 fueron archivadas y 44 se encuentran en trámite; de las archivadas, el principal motivo fue por resolución durante el procedimiento, con 225 quejas, seguido de la falta de interés con 121.

TABLA 36. CAUSAS DE ARCHIVO DE LAS QUEJAS RADICADAS POR VIOLACIÓN AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Resuelta durante el procedimiento	225
Falta de interés	121
No ratificación	72
No violación de derechos humanos	69
Desistimiento expreso	44
Por quedarse sin materia	31
Incompetencia	4
Recomendación	3
Sin datos	1
Diligencia oficiosa	2
Acumulación	2
Orientación con apertura de expediente	1
Total	577

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00421516, fecha 13 de septiembre de 2016.

De lo anterior se observa que únicamente se archivaron tres quejas por haberse emitido recomendación y que de las 621 quejas sólo 228 fueron resueltas favorablemente: tres con recomendación y 225 resueltas durante el trámite.

Asimismo, es importante señalar que las tres recomendaciones totales durante el periodo 2010-2016 fueron emitidas únicamente en el año 2010, dos de ellas refieren violaciones a derechos humanos de las mujeres y una a violaciones donde hubo involucradas tanto mujeres, como hombres; recomendaciones que de acuerdo con la solicitud de información fueron cumplidas, sin especificar si se trata de un cumplimiento total, parcial o con características peculiares, como lo establece la ley en la materia.

Una de las principales violaciones a los derechos humanos de las niñas y adolescentes que afecta su derecho a una vida libre de violencia se da en el ámbito de la educación. La violencia escolar es una de las tantas manifestaciones de violencia sustentada en las relaciones desiguales de poder y dominación, y coloca en situación de vulnerabilidad una serie de derechos humanos, como son la dignidad, la seguridad e integridad personal, la libertad, el derecho a la salud, entre otros más.

La violencia escolar se contrapone a la obligación del Estado de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a los niños y las niñas contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, tal y como lo dispone el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En lo que refiere a actos de violencia cometidos contra mujeres, especialmente niñas y adolescentes por parte autoridades estatales, de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Educación Pública del estado de Puebla (SEP) a la solicitud de acceso a la información con folio 00550216, de fecha 31 de octubre de 2016, durante el periodo de 2011 al mes de septiembre de 2016 se sancionaron y/o cesaron a 242 profesores y profesoras en el ámbito de la educación (en adelante autoridades escolares) por actos inmorales o maltrato físico en contra de 248 alumnos y alumnas (en adelante alumnado o estudiantes). De estos 248, 52.4% fueron mujeres, es decir, una mayoría que corresponde a 130 mujeres.

Puede vislumbrarse un aumento de más de 50% del alumnado víctima de la violencia escolar por parte de autoridades escolares del año 2011 a septiembre de 2016, lo que se traduce en un aumento de violaciones al derecho a una vida libre de violencia y su interrelación con el derecho a la educación. Ello da cuenta de la regresividad en el respeto y garantía de ambos derechos en el estado de Puebla y, por ende, en su efectivización, así como la falta de adopción de medidas urgentes por parte de la SEP Puebla para hacer frente, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra el alumnado; lo que perpetua y fomenta su repetición.

TABLA 37. AUTORIDADES ESCOLARES SANCIONADAS O CESADAS Y ALUMNADO VÍCTIMA DE MALTRATO FÍSICO O ACTOS INMORALES

	2011	2012	2013	2014	2015	Septiembre 2016	Total	
Autoridades escolares	21	32	43	53	39	54	242	
Alumnado	21	32	43	57	40	55	248	100%
Mujeres	11	16	23	29	20	31	130	52.4 %
Maltrato físico	1	6	3	13	10	7	40	30.8 %
Actos inmorales	10	10	20	16	10	24	90	69.2 %
Hombres	10	16	20	28	20	24	118	47.6 %
Maltrato físico	10	12	11	21	18	21	93	78.8 %
Actos inmorales	0	4	9	7	2	3	25	21.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00550216, fecha 31 de octubre de 2016.

De las 130 mujeres violentadas en el ámbito de la educación, 30.8%, es decir, 40 de ellas, fueron víctimas de maltrato físico y 69.2% de actos inmorales, lo cual representa un total de 90 mujeres. En el caso de los

hombres, se ubicaron 25 alumnos víctimas de actos inmorales y 93 de maltrato físico.

Con ello se desprende que el mayor número de víctimas de actos inmorales son niñas y adolescentes. Si bien no se hace referencia en la respuesta a la solicitud sobre qué acciones o conductas específicas integran los actos inmorales, es deducible que éstos se vinculan a actos que atentan contra la libertad sexual, particularmente de las mujeres, de tal suerte que puede observarse la feminización de la violencia sexual.

A pesar de haberse solicitado a la SEP Puebla que especificara el motivo del acto inmoral, es decir, si se trataba de abuso sexual, violación sexual, hostigamiento sexual u otros, ésta respondió, mediante el folio 00178617, de fecha 3 de mayo de 2017 que:

Es facultad del Órgano Jurisdiccional competente que conozca el delito, determinar el tipo y/o clasificación del acto inmoral. Por su parte, la Secretaría únicamente coadyuva con lo que le sea requerido por las diferentes instancias judiciales, administrativas o laborales, lo anterior en términos de las facultades establecidas en el Reglamento Interior que rige a esta Dependencia.

No obstante, si la SEP Puebla, a través de su Dirección de Relaciones Laborales, tiene dentro de sus facultades la de sustanciar y sancionar a los docentes que incurran en faltas, infracciones o irregularidades administrativas, y de acuerdo con el artículo 71 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP, se pueden atribuir diversas infracciones a los trabajadores, desde el extrañamiento, amonestación, notas malas, pérdida de derecho a percibir sueldo, hasta la suspensión del empleo, cargo o comisión, o el cese de nombramiento, para determinar la gravedad de infracción tendrá que determinar la proporcionalidad a la gravedad de la falta, identificando el tipo de acto inmoral del que se trata.

[...] DURANTE EL PERIODO DE 2011 AL MES DE SEPTIEMBRE DE 2016 SE SANCIONARON Y/O CESARON A 242 PROFESORES Y PROFESORAS EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN (EN ADELANTE AUTORIDADES ESCOLARES), POR ACTOS INMORALES O MALTRATO FÍSICO EN CONTRA DE 248 ALUMNOS Y ALUMNAS (EN ADELANTE ALUMNADO O ESTUDIANTES). DE ESTOS 248, 52.4% FUERON MUJERES, ES DECIR, UNA MAYORÍA QUE CORRESPONDE A 130 MUJERES

Empero, al consultarle de nueva cuenta por la vía de acceso a la información a la SEP que especificara el tipo de sanción que se impuso a las autoridades escolares por los casos de maltrato físico u actos inmorales, ésta responde, mediante el folio 00178517 de fecha 3 de mayo de 2017, adjuntando el siguiente listado de casos que se anexa en imagen.

GRÁFICA 7. TIPO DE SANCIÓN QUE SE IMPUSO A LAS AUTORIDADES ESCOLARES POR LOS CASOS DE MALTRATO FÍSICO U ACTOS INMORALES



ANEXO F-00178517

CASOS DE MALTRATO FÍSICO Y ABUSO SEXUAL 2011 - 2016		
AÑO	TIPO DE SANCIÓN	TOTAL
2011	AMONESTACIÓN	3
	NOTA MALA	13
	CESADOS	5
2012	AMONESTACIÓN	3
	EXTRAÑAMIENTO	3
	NOTA MALA	22
	CESADOS	4
2013	AMONESTADOS	1
	EXTRAÑAMIENTO	9
	NOTA MALA	23
	CESADOS	10
2014	AMONESTACIÓN	4
	EXHORTO	3
	EXTRAÑAMIENTO	5
	NOTA MALA	28
	CESADOS	13
2015	AMONESTACIÓN	4
	EXHORTO	9
	EXTRAÑAMIENTO	4
	NOTA MALA	19
	CESADOS	3
2016	AMONESTACIÓN	4
	EXHORTO	7
	EXTRAÑAMIENTO	14
	NOTA MALA	35
	CESADOS	2

ATENTAMENTE
 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y RELACIONES LABORALES
 DIRECCIÓN DE RELACIONES LABORALES
 TEL. 01(222) 229 69 00 EXT 7209

Fuente: Anexo de solicitud folio 00178517, fecha 3 de mayo de 2017

Como se observa, en el título del cuadro se hace referencia a casos de maltrato físico y abuso sexual, mas no a actos inmorales, lo cual podría tratarse de un error, o bien, que los casos que clasifican como actos inmorales efectivamente versan sobre situaciones de abuso sexual, que como ya se mencionó, son dirigidos principalmente y en su mayoría en contra de niñas y adolescentes.

También resalta que, en su mayoría, prevalece la sanción consistente en la nota mala, con un 56% de las sanciones, así como un mínimo de sanciones consistentes en el cese del personal docente con 14.8% de los casos, pese a que tanto el maltrato físico, como los actos inmorales (más si estos versan sobre algún tipo de violencia sexual) son actos de alta gravedad.

Las ilusorias sanciones al personal educativo son un reflejo del incumplimiento de los deberes de investigación de carácter administrativo y de prevención de las

violaciones a los derechos humanos; que se traduciría tanto en la adopción de medidas de carácter administrativo que aseguren que las eventuales violaciones a los derechos humanos de las mujeres sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito, capaz de acarrear sanciones para quien la cometa (OEA, CoIDH, 2009: párr. 252), como mediante la adopción de penas proporcionales a las violaciones de derechos humanos.

TABLA 38. SANCIÓN QUE SE IMPUSO A LAS AUTORIDADES ESCOLARES POR LOS CASOS DE MALTRATO FÍSICO Y ABUSO SEXUAL

	2011	2012	2013	2014	2015	Diciembre 2016	Total	
Amonestación	3	3	1	4	4	4	19	7.6%
Nota mala	13	22	23	28	19	35	140	56%
Cesados	5	4	10	13	3	2	37	14.8%
Extrañamiento		3	9	5	4	14	35	14%
Exhorto				3	9	7	19	7.6%
Totales	21	32	43	53	39	62*	250	100 %

*Las sanciones del año 2016 son mayores a la cantidad de autoridades escolares reportadas anteriormente, ya que este último dato es con corte a diciembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00178517, fecha 3 de mayo de 2017.

Los datos reportados resultan alarmantes considerando que el Estado, a través de sus diversas estructuras gubernamentales, tiene una obligación reforzada en lo que respecta a los derechos humanos de los niños, las niñas y los(as) adolescentes, pues de acuerdo al artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Estado debe garantizarles una protección especial que por su condición de menor requieren, en adhesión a la posición especial de garante que asume el Estado frente a las personas que se encuentran bajo su custodia, tal y como lo establece la jurisprudencia de la CoIDH.⁴¹

4.1.2.7 VIOLENCIA EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DE LA SALUD DE LAS MUJERES

El derecho a la protección de salud se encuentra protegido por el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el

⁴¹ Véase CoIDH, Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 152.

artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; derecho humano que en el caso de las mujeres es reforzado mediante el artículo 12 de la CEDAW al establecer que:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

De la interrelación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia con su derecho a la protección de la salud, se desprende que una violación al segundo constituye *per se* una violación al primero, cuando se trate de un acto, omisión o conducta basada en el género que puede causar la muerte o un sufrimiento físico o psicológico a la mujer, dependiendo de los efectos a la salud, perpetrada por particulares o agentes estatales, o bajo la tolerancia de los segundos.

En este sentido, cabe resaltar que el Estado, a través de sus estructuras gubernamentales tiene la obligación de respetar los derechos humanos, es decir, abstenerse de cualquier acto u omisión que tenga por objeto o resultado violar el derecho a la salud, así como el deber de proteger que particulares no violen tal derecho.

Así, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de información con número de folio 00412216, de fecha 7 de septiembre de 2016, durante el periodo que abarca de septiembre de 2011 al 12 de agosto de 2016, se radicaron en la CDH Puebla un total de 368 quejas por violaciones al derecho a la protección de la salud, de las que el mayor número de quejas se ubica en el año 2014; de éstas, 233 se radicaron por afectaciones a hombres (63%), 100 a mujeres (27%) y 35 que afectaban a ambos.

TABLA 39. VIOLACIONES AL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

	Septiembre 2011	2012	2013	2014	2015	12 agosto de 2016	Total
Mujeres	4	20	23	15	19	19	100
Hombres y mujeres	3	2	3	8	11	8	35
Hombres	13	34	45	61	49	31	233
Total	20	56	71	84	79	58	368

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00412216, fecha 07 de septiembre de 2016

Si bien la cantidad total de quejas radicadas por mujeres no muestra un alto índice, habría que considerar la falta de denuncia por parte de ellas, en las que los programas de gobierno juegan un papel fundamental para incentivarlas. De acuerdo con lo expresado por las defensoras de derechos humanos:

Un programa que hace muchísimo daño a la gente es PROSPERA porque las personas no denuncian, tienen miedo de que se les retire el programa, entonces, así podemos ver muchísimas cosas negativas, difícilmente vas a encontrar gente que diga “están violando mis derechos y yo voy a luchar por ellos”, no lo hacen, porque de alguna manera estos programas, siento que están mal enfocados, entre más familia tengas, más dinero te llega; ya las familias no quieren trabajar, lo maridos no quieren trabajar, entonces mantienen así como “mejor te callas, aquí no pasa nada, aunque no te atiendan”.

[...] son bastantes casos que vamos detectando que no todos se pueden denunciar porque la gente, el primer momento, te digo, tiene miedo, la gente de las comunidades, la mayoría de gente tiene PROSPERA, entonces, están muy condicionados con la parte médica (EM01).

En las 368 quejas se señalan a un total de 385 autoridades presuntas responsables, de las que se ubican, principalmente a la Secretaría de Salud con 185 quejas y la SSP del Estado con 176 quejas, seguida de la entonces PGE con ocho quejas, la SEP con tres quejas, entre otras 13 autoridades con una queja. Sin embargo, cabe señalar que el número de autoridades es mayor al número de quejas, ya que una queja puede señalar a una o más autoridades.

El gran número de las quejas en contra de la SSP permite acercarse a la situación de las personas privadas de la libertad, entendida ésta como cualquier condición de detención, encarcelamiento, custodia o institucionalización, donde de igual forma no se están respetando los derechos humanos ni adoptando las medidas adecuadas

para su efectividad, situación que resulta preocupante ya que existe una protección especial y reforzada en el caso de las personas que se encuentran bajo la custodia del Estado, en la que éste asume una posición especial de garante, puesto que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas privadas de la libertad, que no son capaces de satisfacer por sí mismos sus derechos humanos.⁴²

Tales omisiones se observan en las experiencias narradas por las mujeres defensoras de derechos humanos, quienes hacen referencia a las omisiones y la falta de atención de la salud de las personas privadas de la libertad, donde éstas

No salen cada mes para su atención médica, sino tres meses después por todo el trámite que deben hacer, entonces ya no hay funcionabilidad en el medicamento. Hay retrasos por protocolos, no permiten que una mujer con VIH salga a tiempo por su medicamento y se agrava en el caso de mujeres embarazadas (GFDHM1).

Los principales motivos de las 368 quejas radicadas por violaciones al derecho a la salud son por omitir prestar atención médica, 270 quejas; omitir suministrar medicamentos con 65 quejas; negligencia médica con 57 quejas; omitir brindar el servicio de hospitalización y omitir dar información sobre el estado de salud con 28 quejas respectivamente, entre otros motivos, lo que permite observar las omisiones por parte de los agentes estatales respecto a la violación del derecho a la protección de la salud de las mujeres y, por ende, al incumplimiento del estado de su obligación respetar los derechos humanos.

TABLA 40. MOTIVOS DE LAS QUEJAS POR VIOLACIONES AL DERECHO A LA SALUD

Omitir proporcionar atención médica	270
Omitir suministrar medicamentos	65
Negligencia médica	57
Omitir brindar servicio de hospitalización	28
Omitir dar información sobre el estado de salud	28
Realizar deficientemente los trámites médicos	22

⁴² Véase CoIDH, Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 152.

Omitir implementar la infraestructura necesaria para una adecuada prestación de servicios de salud	11
Abandono de pacientes	5
Integración irregular de expedientes	1
Total	487

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00412216, fecha 7 de septiembre de 2016.

La omisión de la prestación de la atención médica como primera causa violatoria al derecho a la protección de la salud de las mujeres puede observarse recrudescida en las comunidades indígenas, de acuerdo con lo manifestado por defensoras de derechos humanos.

Cuando en un primer momento llegamos por quejas a un hospital, nos dicen “ayúdenos a que la gente entienda que su primera atención es en su comunidad”. Cuando nosotros nos vamos a las comunidades a hacer trabajo de campo, lo que detectamos es que la gente, no está siendo atendida en su comunidad, porque estamos hablando de una atención de 8 a 9 de mañana más o menos a 2 de tarde, eso cuando su médico no es sindicalizado, (...) cuando el médico está cumpliendo normalmente con su trabajo, pero cuando llega tardísimo, se va temprano, justifica sus salidas por cualquier pretexto, entonces estamos viendo que no hay atención de primer nivel en las comunidades; ¿qué es lo que hace la gente? o se va a médico particulares cuando puede pagarlo o se va, viene al hospital de Cuetzalan. En el hospital de Cuetzalan los regresan porque su primera atención debe ser en su comunidad (EM02).

Según la respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 00412316, de fecha 7 de septiembre de 2016, del total de las 368 quejas radicadas, 319 fueron archivadas y 49 siguen en trámite. De las 319 quejas archivadas sólo se emitieron dos recomendaciones, dos propuestas conciliatorias y 151 fueron resueltas durante el trámite, las demás se concluyeron por otras causas.

TABLA 41. MOTIVOS DE ARCHIVO

Resultado durante el procedimiento	151
No ratificación	69
No contar con elementos que acrediten violación de derechos humanos	37
Falta de interés	30
Desistimiento expreso	8
Incompetencia	7

Acumulación	4
Sin datos	4
Atracción (CNDH)	3
Conciliación	2
Recomendación	2
Orientación con apertura de expediente	1
Por quedarse sin materia de queja	1
Total	319

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00412316, fecha 7 de septiembre de 2016.

De las quejas por violación al derecho a la protección de la salud conocidas por la CDH Puebla se observa principalmente la omisión estatal de prestar el servicio, seguido de la carencia de medicamentos y la negligencia médica; omisiones que se traducen en un incumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos por parte de agentes estatales al no abstenerse de cualquier acto u omisión que los vulnere, así como la falta de adopción de medidas adecuadas, entre ellas la disponibilidad de medicamentos para hacer efectivo el derecho, que a su vez constituye un incumplimiento de la obligación de garantizar los derechos humanos mediante políticas de prevención.

Lo datos anteriores se relacionan con los testimonios de mujeres recogidos durante el trabajo de campo:

Pareciera una política de emergencia y no de prevención. Cuando explota algo se reacciona y no se previene, porque no hubo una política por años. Es una política reactiva, no se ve la diferencia étnica, no hay políticas de prevención de la salud, no hay infraestructura y recursos humanos que alcancen, hay una crisis en el servicio de salud (GFDHM1).

A las violaciones al derecho a la protección de la salud, investigadas en la CDH Puebla, se incorporan las conocidas por la Comisión Estatal de Arbitraje Médico (CEAM), que durante el periodo de 2010 al 12 de agosto de 2016 conoció un total de 217 quejas, de las cuales 128 pertenecen a mujeres.

TABLA 42. QUEJAS RECIBIDAS EN LA COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	12 agosto de 2016	Total
Mujeres	20	22	22	19	22	16	7	128
Hombres	6	16	20	12	16	11	8	89
Total	26	38	42	31	38	27	15	217

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio00412416, fecha 12 de agosto de 2016.

En los motivos de las 217 quejas se ubican principalmente 90 por tratamientos quirúrgicos, 46 por tratamientos médicos, 35 por diagnósticos, 24 relacionadas con la atención de embarazos, partos y puerperios, y 22 quejas por diversos motivos.

TABLA 43. MOTIVO DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN LA COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	12 agosto de 2016	Total
Tratamiento quirúrgico	13	10	13	8	24	14	8	90
Tratamiento médico	7	10	9	4	8	6	2	46
Diagnóstico	3	8	8	8	4	3	1	35
Atención de embarazo, parto y puerperio	1	6	4	6	1	3	3	24
Auxiliares de diagnóstico y tratamiento	1	2	6	2	1			12
Relación médico paciente		2	2	2		1	1	8
Deficiencias administrativas	1			1				2
Total	26	38	42	31	38	27	15	217
Estado de las quejas								
Conciliadas	2	13	12	9	11	7	5	59
No conciliadas bajo audiencia	2	12	15	7	9	14	1	60
Sobreseimiento	11	4	5	3	1	1	2	27
Falta de interés procesal	5	8	3	7	10	2		35
Emisión de laudo	1	1	7	5	6	1		21
Enviada a otra Comisión de Arbitraje Médico	5							5
Se encuentra en Juicio de Amparo					1			1
Se encuentra en proceso arbitral						1		1
Se encuentra en cumplimiento						1	1	2
Se encuentra en trámite							6	6
Total	26	38	42	31	38	27	15	217

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00412416, fecha 12 de agosto de 2016

Del total de las quejas sólo se emitieron 21 laudos, 59 se conciliaron, cinco se enviaron a otra Comisión de Arbitraje Médico, uno se encuentra en juicio de amparo, uno en proceso arbitral, dos en cumplimiento y seis en trámite; es decir, del total de las 217 quejas, 80 fueron resueltas mediante laudo o conciliación, 15 se encuentran con algún proceso o trámite pendiente y las restantes 122 fueron concluidas por no haber conciliación bajo audiencia, por sobresei-

miento o falta de interés procesal. Esto permite ver que menos de 50% de las quejas se resuelven y que la mayoría de estas pertenecen a mujeres.

Como instituciones públicas de salud responsables de las violaciones se ubica en primer lugar el (IMSS) con 93 quejas, en segundo la (SSEP), seguido del (ISSSTE) y finalmente del (ISSSTEP).

TABLA 44. INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SALUD RESPONSABLES DE LAS VIOLACIONES DEL DERECHO A LA SALUD 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	12 agosto de 2016	Total
IMSS	14	14	15	18	19	8	5	93
SSEP	6	14	18	8	16	12	5	79
ISSSTE	3	6	5	1	2	6	2	25
ISSSTEP	3	4	4	4	1	1	3	20
Total	26	38	42	31	38	27	15	217

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00412416, fecha 12 de agosto de 2016.

Finalmente, habría que considerar que menos de la mitad de las quejas se resuelven favorablemente para las víctimas, lo que imposibilita la reparación de los daños y la sanción de responsables que, a todas luces, se cruza con la indebida investigación de las violaciones de los derechos humanos. Todo ello en detrimento del derecho al acceso a la justicia de las mujeres y en incumplimiento de la obligación de garantizar los derechos humanos por parte del Estado de Puebla.

Asimismo, por un lado, habría que considerar también el estado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas conciliatorias emitidas por la CDH Puebla y, por el otro, de los laudos y conciliaciones emitidos por la CEAM, pues en ocasiones la demora, la simulación y la parcialidad marcan la adopción de medidas por parte de la autoridad responsable en el marco del cumplimiento de la recomendación, olvidando que la aceptación de la recomendación constituye *per se* una manifestación del consentimiento en obligarse a su cumplimiento y que su incumplimiento total o parcial constituye una nueva violación a los derechos humanos.

4.1.2.7.1 PROTECCIÓN DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

4.1.2.7.1.1 EMBARAZOS DE ALTO RIESGO

En 2013 la tasa de embarazos de alto riesgo en Puebla fue de 50.9 embarazos por cada mil mujeres en edad fértil, ubicándose en el noveno lugar a nivel nacional, considerando principalmente embarazos de alto riesgo los de adolescentes menores de 20 años, mujeres mayores de 35 años, entre otros (INEGI e INMUJERES, 2015: 72).

Tomando en cuenta que en los embarazos de alto riesgo se ubican principalmente aquéllos de adolescentes menores de 20 años, habría que considerar que en 2013, Puebla registró un porcentaje de 18.7 de nacimientos en mujeres menores de 20 años, mientras que a nivel nacional del total de nacimientos registrados, 18.8% (INMUJERES, 2015: 1). Asimismo, la tasa de maternidad en niñas de 10 a 17 años es alarmante en Puebla. De acuerdo con el informe *La infancia cuenta en México 2013*, se muestran las siguientes tasas por cada cien mil niñas, durante el periodo de 2000 a 2011.

TABLA 45. TASA DE MATERNIDAD EN NIÑAS DE 10 A 14 AÑOS, 2000-2011, POR CADA MIL

2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
579	2	559	1.9	635	2.1	507	1.7	548	1.8	539	1.7
2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
521	1.7	603	2	670	2.2	579	1.9	580	1.9	530	1.7
Tasa de maternidad en niñas de 15 a 17 años, 2000-2011, por cada cien mil											
2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
9,891	59.1	9,574	56.9	9,885	58.4	9,590	56.4	9,047	52.9	9,670	56.2
2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
9,265	53	9,721	54.7	10,386	57.5	10,558	57.5	10,762	57.7	10,312	49.1

Fuente. Informe *La Infancia cuenta en México 2013* de la Red por los Derechos de la Infancia en México, con base en las estimaciones a partir de las estadísticas de Natalidad del INEGI y la Base de Datos de Defunciones 1979-2010, SINAIS, pp. 92-95.

Los embarazos adolescentes son el resultado de la falta de información, oportunidades y educación sexual que, en gran proporción, pueden estar ligados a la violencia de género, en la que las niñas y adolescentes son víctimas de coacción y violencia sexual.

En esta tesitura, habría que precisar que el Estado, en el marco de la garantía del derecho a la protección de la salud de las mujeres, se encuentra obligado a brindar información y educación en materia de salud sexual y reproductiva. El Comité CEDAW, al interpretar el alcance del artículo 12 de la Convención relativo a la eliminación de la discriminación en la esfera de la atención médica, resaltó que:

PARA EL 2013, PUEBLA SE UBICÓ EN LA SEXTA POSICIÓN A NIVEL NACIONAL DE RECIÉN NACIDOS CON BAJO PESO AL NACER (MENOR A 2.500 GRAMOS), QUIENES PRESENTAN MAYORES DIFICULTADES EN SU CRECIMIENTO Y DESARROLLO Y SE CONSIDERAN PACIENTES DE ALTO RIESGO

El deber de los Estados Partes de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a los servicios de atención médica, la información y la educación, entraña la obligación de respetar y proteger los derechos de la mujer en materia de atención médica y velar por su ejercicio (1999: Recomendación General 24, párr. 13).

Estas obligaciones tienen que materializarse mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas, económicas o de cualquier otro carácter.

Por otro lado, habría que considerar no sólo las causas del embarazo en niñas y adolescentes, sino también las consecuencias de éste, que se ven reflejadas en la afectación de múltiples derechos humanos, como la educación, el trabajo, una vida libre de violencia, entre otros.

4.1.2.7.1.2 SALUD MATERNO INFANTIL

Para 2013, Puebla se ubicó en la sexta posición a nivel nacional de recién nacidos con bajo peso al nacer (menor a 2.500 gramos), quienes presentan mayores dificultades en su crecimiento y desarrollo y se consideran pacientes de alto riesgo. De acuerdo con el informe *Mujeres y Hombres en México 2015*:

El peso del recién nacido está correlacionado con las condiciones físicas de su madre, entre las que se encuentran, principalmente, la desnutrición de la madre en la infancia y adolescencia, la mala alimentación durante el embarazo, su estatura (por debajo de 1.56 metros), su peso (por debajo de 50 Kg.) y si el embarazo ocurre en una edad temprana (INEGI e INMUJERES, 2015: 71).

La analogía existente entre los recién nacidos con bajo peso y la salud de las madres permite observar una inadecuada prevención, atención y protección de la salud materna que permita prevenir los riesgos o complicaciones

durante el embarazo y el parto, así como mortalidad materna. En este sentido, de acuerdo con los estándares internacionales, el derecho a la salud es un bien público, cuya protección está a cargo de los Estados (OEA, 2006: Caso Ximenes Lopes, párr. 89), y éste guarda una íntima relación con el derecho a la integridad personal, ya que proveer los servicios adecuados y oportunos de salud materna es una medida principal para garantizar el derecho a la integridad personal de las mujeres (OEA, 2010: Acceso a servicios de salud materna, párr. 2)

Lo mismo se observa con la tasa de mortalidad infantil, por la que Puebla ocupó para 2015 el primer lugar con el mayor índice a nivel nacional con una tasa de 16.5 niños fallecidos por cada mil nacimientos masculinos, y una tasa de 13.4 niñas fallecidas por cada mil nacimientos femeninos, a diferencia de la tasa más baja ubicada en Nuevo León con 9.7 niños y 7.9 niñas fallecidas (INEGI e INMUJERES, 2015: 42).

4.1.2.7.1.3 DISPARIDAD DE GÉNERO EN CASOS DE SIDA

Según el informe *Mujeres y Hombres en México 2015* (INEGI e INMUJERES, 2015: 58), en la distribución de casos notificados por SIDA durante el periodo 1983-2014, existe una disparidad de género cuyo indicador es mayor para las mujeres en 16 estados de la República, de los cuales Puebla se encuentra dentro de las cuatro entidades con mayor disparidad después de Chiapas, Veracruz y Guerrero, con una diferencia porcentual de 1.2 puntos; es decir, los hombres presentan un porcentaje de 4.2, mientras que las mujeres un 5.4%.

Asimismo, de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Salud, las defunciones por SIDA en Unidades Médicas del Estado de Puebla fueron 113 en 2010, 145 en 2012, 133 en 2013 y 127 en 2014, mostrándose el mayor número de defunciones en 2012.

TABLA 46. DEFUNCIONES POR SIDA EN UNIDADES MÉDICAS DEL ESTADO DE PUEBLA 2010-2015

Año	Defunciones*
2010	113
2011	126
2012	145
2013	133
2014	127
2015**	90
Total	734

**La información de 2015 corresponde hasta el mes de agosto.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00410215, fecha 21 de octubre de 2015.

Aunado a la disparidad de género, rubro en el que las mujeres en Puebla tienen los mayores índices de SIDA, habría que agregar los obstáculos estructurales y de accesibilidad geográfica que impiden a las mujeres proteger su salud mediante el servicio médico y los medicamentos necesarios. Las defensoras de los derechos humanos de las mujeres referían que el medicamento en caso de VIH no es accesible para las comunidades alejadas, pues éste está centralizado por lo que “cuando requieres servicios de VIH en la sierra tienes que ir hasta Tehuacán” (GFDHM1).

4.1.2.7.1.4 MORTALIDAD POR CÁNCER DE MAMA Y CÁNCER CÉRVICO-UTERINO

Dos problemáticas asociadas a la salud sexual y reproductiva de las mujeres son el cáncer de mama y el cáncer cérvico-uterino, siendo este último resultado de la no desaparición de una infección del virus de papiloma humano (VPH), transmitido por contacto sexual y que puede estar ligado a la violencia sexual contra mujeres.

En Puebla, de acuerdo con el informe *Las mujeres en Puebla, Estadísticas sobre desigualdad y violencia contra las mujeres* (INEGI y UNIFEM, 2008: 9), la tasa de mortalidad por cada cien mil mujeres de 25 años y más durante 2006 fue de 20.6 por cáncer cérvico-uterino y 12.7 con cáncer mamario; mientras que a nivel nacional fue de 17.0 para el primero y 18.1 para el segundo, observándose que la tasa estatal supera a la nacional por un 3.6 en el caso del cáncer cérvico-uterino.

TABLA 47. TASAS DE MORTALIDAD POR CÁNCER CÉRVICO-UTERINO Y MAMARIO

2006	Estado Unidos Mexicanos	Puebla
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino*	17.0	20.6
Tasa de mortalidad por cáncer de mama*	18.1	12.7

* Por 100 000 mujeres de 25 años o más.

Fuente: Informe *Las mujeres en Puebla, Estadísticas sobre desigualdad y violencia contra las mujeres* (INEGI y UNIFEM, 2008).

Para el año 2015, el Sistema de Indicadores de Género (INMUJERES, s/f: 2) muestra que la tasa se redujo en el caso del cáncer-cérvico uterino llegando a un 11.5, pero aumentó a 13.0 para el cáncer mamario, mientras que a nivel nacional fue de 11.5 para el primero y 18.1 para el segundo, mostrándose una equivalencia en lo que se refiere al cáncer cérvico-uterino.

TABLA 48. TASAS DE MORTALIDAD POR CÁNCER CÉRVICO-UTERINO Y MAMARIO

2015	Estado Unidos Mexicanos	Puebla
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino*	11.5	11.5
Tasa de mortalidad por cáncer de mama*	18.1	13.0

* Por 100 000 mujeres de 25 años o más.

Fuente: Sistema de Indicadores de Género, Inmujeres.

En la mortalidad materna por cáncer cérvico-uterino se observa una reducción periódica durante el periodo 2005-2015, empero, lo contrario sucede para la mortalidad de cáncer mamario, la cual va en aumento como se observa en las siguientes tablas.

TABLA 49. DEFUNCIONES DE MUJERES DE 25 AÑOS Y MÁS POR TUMOR MALIGNO DE MAMA EN PUEBLA (TASAS POR CADA 100 000 MUJERES)

2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Núm.	Tasa										
136	9.9	155	11.0	202	14.0	181	12.2	194	12.8	174	11.2
2011		2012		2013		2014		2015			
Núm.	Tasa										
181	11.4	208	12.8	227	13.7	222	13.1	217	12.6		

Fuente. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, en: http://cneqsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdelaMujer/InfEstad.html

TABLA 50. DEFUNCIONES DE MUJERES DE 25 AÑOS Y MÁS POR TUMOR MALIGNO CÉRVICO-UTERINO EN PUEBLA (TASAS POR CADA 100 000 MUJERES)

2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Núm.	Tasa										
236	17.1	249	17.7	229	15.9	189	12.8	213	14.1	207	13.4
2011		2012		2013		2014		2015			
Núm.	Tasa										
211	13.3	200	12.3	210	12.7	200	11.8	197	11.4		

Fuente. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, en: http://cneqsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdelaMujer/InfEstad.html

4.1.2.7.1.5 MORTALIDAD MATERNA

La mortalidad materna está asociada a la muerte de mujeres durante el embarazo, parto o puerperio. De acuerdo con la OMS:

La mortalidad materna es un indicador de la disparidad y desigualdad entre los hombres y las mujeres y su extensión es un signo de la ubicación de la mujer en la sociedad y su acceso a servicios sociales, de salud y nutrición y a oportunidad económicas (OEA, 2010: Acceso a servicios de salud materna, párr. 6).

En Puebla, de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Salud, durante el periodo de febrero de 2005 a agosto de 2015 se registraron 597 muertes maternas, observándose el mayor número de muertes durante el periodo de 2009, así como un aumento de muertes maternas en los años 2008, 2009 y 2012, como lo muestra la siguiente tabla.

TABLA 51. NÚMERO DE MUERTES MATERNAS EN PUEBLA 2005-2015

2005*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015**	Total
56	57	59	60	84	58	56	61	37	44	25	597

*Los datos del año 2005 se contabilizan a partir del mes de febrero.

**Los datos de 2015 se contabilizan hasta agosto del mismo año.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud folio 00266015, fecha 20 de agosto de 2015.

De acuerdo con el objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se tuvo que mejorar la salud materna teniendo como meta reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.

No obstante, con base en las mediciones del informe *El desarrollo humano y los Objetivos del Milenio en Puebla* del PNUD (2014: 29), para 2012 no se alcanzó la meta de una tasa de 22.2 muertes por cada 100 000 nacimientos, ni a nivel nacional ni en Puebla, donde existió una tasa de 50.6 (superando la de 48.1 en 2011 y la nacional de 42.3) mientras que en 1990, de acuerdo con *Indicadores 2014 Mortalidad Materna en México* (OMM en México, 2016: 19), la tasa en Puebla equivalía a 123.1.

Para 2014 todavía no se alcanzaba la meta, pues la tasa fue de 37.6, superando la de 2013 de 31.8 (OMM, 2016: 11). Finalmente, para 2015 (término de plazo para la meta), en Puebla, la tasa fue de 32.3 (Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, s/f, en línea), por lo que no se logró el cumplimiento del objetivo 5 de los ODM.

La mortalidad materna puede estar asociada en muchos de los casos a la

violencia obstétrica por la falta de atención oportuna y eficaz de la salud materna y reproductiva de las mujeres, así como de las emergencias obstétricas. La Ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia en el estado de Puebla retomó la violencia obstétrica hasta finales del año 2015, describiéndola con el siguiente sentido:

Toda acción u omisión por parte del personal médico y de salud que dañe, lastime, denigre o cause la muerte a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, así como la negligencia en su atención médica que se exprese en un trato deshumanizado, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, considerando como tales la omisión de la atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas; practicar el parto por vía de cesárea, sin que cumpla con los criterios médicos acordes a la normatividad oficial en ésta materia; el uso de métodos anticonceptivos o esterilización sin que medie el consentimiento voluntario, expreso e informado de Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla la mujer, así como obstaculizar sin causa médica justificada el apego precoz del niño o niña con su madre, negándole la posibilidad de cargarlo y amamantarlo inmediatamente después de nacer.⁴³

Durante el periodo de 2015 a mayo de 2017, la CNDH ha emitido tres recomendaciones al Gobierno del Estado de Puebla por violencia obstétrica; la 51/2015 emitida el 29 de diciembre de 2015 por inadecuada atención médica y violencia obstétrica en el Hospital General de Acatlán de Osorio de la Secretaría de Salud del Estado; la 54/2016 emitida el 28 de noviembre de 2016 por inadecuada atención médica y servicios apropiados de salud materna y reproductiva en el Hospital General de Cuetzalan de la SSEP y la 58/2016 emitida el 14 de diciembre de 2016, por violaciones al consentimiento informado, servicios de anticoncepción, violencia obstétrica, libertad y autonomía reproductiva en el Hospital de Pahuatlán de Valle, de la SSEP.

⁴³ Véase fracción VI del artículo 10 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia en el Estado de Puebla, reformado por Decreto publicado en el P.O.E. de fecha 31 de diciembre de 2015.

[...] CON BASE EN LAS MEDICIONES DEL INFORME EL DESARROLLO HUMANO Y LOS OBJETIVOS DEL MILENIO EN PUEBLA DEL PNUD (2014: 29), PARA EL 2012 NO SE ALCANZÓ LA META DE UNA TASA DE 22.2 MUERTES POR CADA 100 MIL NACIMIENTOS, NI A NIVEL NACIONAL NI EN PUEBLA, DONDE EXISTIÓ UNA TASA DE 50.6 (SUPERANDO LA DE 48.1 EN 2011 Y LA NACIONAL DE 42.3)

Llama la atención que en la Recomendación 54/2016, la CNDH recomendó al Gobierno del Estado que:

Se inscriba a V1 y V3 en el Registro Estatal de Víctimas de Puebla, a fin de que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas de violaciones a derechos humanos, y se remitan las constancias que acrediten su cumplimiento.⁴⁴

Esto, cuando no existe en Puebla cumplimiento a lo que dispone la Ley de Protección a Víctimas para el Estado; no se ha emitido el reglamento correspondiente,⁴⁵ no existe la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas⁴⁶ y, por ende, no existe el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas de violaciones a derechos humanos, lo que deja a las víctimas en estado de indefensión frente a las violaciones a sus derechos humanos y a obtener una reparación integral por las mismas.

Lo anterior traduce la recomendación de la CNDH en justicia ilusoria y refleja la falta de compromiso y voluntad política del estado de Puebla con el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos y con el cumplimiento de las leyes y su operativización, lo que hace a la ley inservible.

Finalmente, aun ante la existencia de los alarmantes datos de mortalidad materna y violencia obstétrica, la atención prenatal en el estado de Puebla se redujo de 2010 a 2015. En 2010 se atendieron 112 387 mujeres; en 2011, 117 023; en 2012, 120 781; en 2013, 120 199; en 2014 se redujo a 118 095 y para septiembre de 2015 a 84 997 (Secretaría de Salud, solicitud folio 00442515, fecha 4 de noviembre de 2015).

⁴⁴ CNDH, Recomendación 54/2016, 28 de noviembre de 2016, Sobre el caso de violaciones a los derechos a la protección de la salud de V1 y a la vida de V2, en el Hospital General de Cuetzalan, de la Secretaría de Salud de Puebla, Recomendación octava.

⁴⁵ El artículo tercero transitorio de la Ley de Protección a Víctimas para el Estado de Puebla dispone que dichas disposiciones reglamentarias se emitirán en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles posteriores a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento de la Ley General de Víctimas, el cual se publicó con fecha 28 de noviembre de 2014, por tanto, las disposiciones reglamentarias en Puebla debieron emitirse aproximadamente en mayo de 2015.

⁴⁶ La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debía constituirse dentro de los noventa días hábiles posteriores al de la publicación de las disposiciones reglamentarias conforme al artículo cuarto transitorio de la Ley de Protección a Víctimas para el Estado de Puebla. No obstante, no existen dichas disposiciones reglamentarias.

4.1.3 DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS

Participar en asuntos públicos es un derecho político cuyo ejercicio supone la existencia de una democracia⁴⁷ y plantea la capacidad de las personas de acceder, incidir y ser parte de los ámbitos y espacios del aparato estatal, de la política gubernamental y de la vida social, esto con el propósito de influir y reorientar las decisiones y acciones que interpelean sus necesidades e intereses individuales y colectivos. Si comprendemos la democracia como “la lucha de unos sujetos, en su cultura y su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas” (Touraine, 2001: 8), más que como un conjunto de garantías institucionales, entonces la democracia moderna:

Es la fórmula de organización política que ha permitido históricamente los mejores frutos en libertad e igualdad para un mayor número de gente (...) [pero todavía] continúa reproduciendo prácticas excluyentes que afectan la vida de millones de mujeres, por el hecho de ser mujeres. (Serret, 2012: 1)

Las dificultades que hoy siguen enfrentando las mujeres para acceder a sus derechos políticos, emanan de una lógica que encuentra sustento en la filosofía previa a la modernidad occidental, sustentado en “una ontología diferente para cada sexo, en la que la diferencia sexual es definida en clave de inferioridad femenina y de superioridad masculina” (Cobo, 2002: 5). Por ello, desde los orígenes de la filosofía ilustrada feminista, se reclamó para las mujeres el acceso a la ciudadanía, pues habían sido excluidas de los asuntos públicos.

La exigencia de un universalismo consecuente en el cual las mujeres fueran concebidas como personas con igual libertad, voluntad y razón, es decir, como iguales a los hombres llegó hasta el siglo XX a nuestro país, enarbolada por mujeres que exigían su reconocimiento como ciudadanas no sólo para votar, sino para ser electas y formar parte de la toma de decisiones de interés público.

⁴⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3, fracción II inciso a, considera “[...] la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En nuestro país, antes de 1953, ocurrió uno de los mayores agravios al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, al negarles el derecho al sufragio y a ser electas a puestos de elección popular en el ámbito federal. El voto fue un paso importante para ser reconocidas como ciudadanas, pero esa ciudadanía resulta inacabada a decir de la baja presencia de las mujeres en puestos de elección popular, de las pocas o nulas oportunidades y recursos para acceder a tales puestos, de la presencia de violencia política por razones de género, entre otras condiciones que las desfavorecen.

Los tratados internacionales de derechos humanos han incluido en su catálogo de derechos, los políticos⁴⁸ y, a su vez, los estándares sectorizados han abierto posibilidades para exigir el cumplimiento de medios que permitan a las mujeres formar parte de la toma de decisiones en sus Estados. La igualdad de las mujeres respecto de los hombres en las tareas públicas, así como su no discriminación en los espacios tradicionalmente asociados a los hombres, como la política, son premisas que han requerido ser salvaguardadas.⁴⁹

Un estándar internacional que ha sido punto de partida y ampliación de los derechos políticos de las mujeres es la CEDAW, la cual establece que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: *a)* Votar en todas las elecciones y referéndums, ser elegibles para todos los organismos que se conformen a través de elecciones públicas y *b)* Participar en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas, en todos los niveles de gobierno (ONU, CEDAW, 1979: artículo 7).

En los siguientes párrafos abordaremos algunos criterios emanados

⁴⁸ Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se plasma el derecho que tiene la ciudadanía de a) participar en la dirección de asuntos públicos, de manera directa o por medio de representantes; b) votar y ser personas electas en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los ciudadanos; c) acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 23 de marzo de 1966, art. 25.

⁴⁹ La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, expresa que el ejercicio de las funciones públicas debía ser “en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

de los estándares internacionales. El primero es la representación equilibrada en puestos de elección popular. El segundo, refiere a la generación de información que permita visibilizar la desigualdad de género en el ámbito de toma de decisiones, así como su publicidad. El tercero, es la discriminación y violencia política contra las mujeres. Por último, abordamos el acceso a la justicia de las mujeres que vieron afectados sus derechos político-electorales.

4.1.3.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN ASUNTOS PÚBLICOS

En el año 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LGIMH, la cual expresa el deber de “fomentar la participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres” (Artículo 17, fracc. III), sin embargo, es hasta el Plan sexenal de Desarrollo 2013-2018 (DOF, 2013), que se postula la necesidad de representación equilibrada entre los géneros. Tardó 18 años en alinearse un Plan Nacional de Desarrollo a la Plataforma de Acción de Beijing (1995), cuyo objetivo G.1. expresa la necesidad de lograr una representación paritaria de mujeres y hombres, de ser necesario, mediante la adopción de medidas positivas a favor de las mujeres en todos los puestos de gobierno.

Los avances en los últimos años en México en torno a la representación de las mujeres no han obedecido tanto a una alineación a convenciones y estándares internacionales, de los planes nacionales de desarrollo (documentos rectores del poder ejecutivo federal), como a un proceso de reformas electorales de poco más de 20 años, que incluyen sanciones a los partidos políticos, a decir de la correlación entre reformas electorales progresivas y el incremento de mujeres en puestos de elección popular. Tales reformas han sido impulsadas en el Congreso de la Unión por mujeres de distintos partidos políticos, a través de cuotas y después en forma de paridad, lo que “ha servido para acelerar el ritmo”. (ENTDHM9)

Tal proceso inició en el año 1993,⁵⁰ el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, hoy reemplazado por la

⁵⁰ Para la recuperación histórica de las reformas electorales en materia de cuotas y paridad, nos basamos en el siguiente sitio web: http://igualdad.ine.mx/biblioteca/2013/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html, consultado el 17 de mayo de 2017.

Ley General de Instituciones y Procesos Electorales)⁵¹ estableció que los partidos políticos debían promover una mayor participación de las mujeres, mediante su postulación a cargos de elección popular.⁵² Sin embargo, no se crearon mecanismos que le dieran posibilidad a su cumplimiento. Posteriormente, en el año 2002, se establecieron criterios con los cuales realizaron los registros de candidaturas los partidos políticos para los procesos electorales federales de 2003 y 2006.⁵³ Como resultado de la elección de 2003, la Cámara de Senadores se integró con 15.6% de mujeres, y derivado de la elección de 2006, con 21.1% de mujeres (INEGI-INMUJERES, 2007: 461). A su vez, la Cámara de Diputados, se integró en 2003 con 24.9% de mujeres y con 22.60% en 2006 (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 2017). Si bien, la Resolución no tiene efectos vinculantes, México aún no respondía al llamado del Consejo Económico y Social de alcanzar en 1995, 30% de mujeres en puestos directivos.⁵⁴ Nuestro país no cumplió con la meta y 12 años después (en 2002), estableció un dispositivo legal para llegar a la meta 70/30.

Con la reforma constitucional electoral del artículo 41 en 2014, se estableció la paridad en las solicitudes de registro de candidaturas a diputación y senaduría que presentaran partidos políticos y coaliciones ante el INE, así como en las reformas electorales en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE).⁵⁵ Deri-

⁵¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008 en el DOF, abrogado el 23 de mayo de 2014, Art. 173, fracc. III.

⁵² Disponible en: http://igualdad.ine.mx/biblioteca/2013/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html

⁵³ En ningún caso incluirán más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género, las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas; en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto; ante el incumplimiento, se llamaría a rectificar y en caso de no hacerlo se le haría una amonestación pública al partido, quedando exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008 en el DOF, abrogado el 23 de mayo de 2014, Art. 175 A, B y C.

⁵⁴ Dicha meta fue establecida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECO-SOC), en su Resolución 1990/15 de 24 de mayo de 1990, Recomendaciones y conclusiones derivadas del primer examen y evaluación de la aplicación de la Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000, anexo, Recomendación VI.

⁵⁵ Además, se estableció en el artículo 7 de la LGIPE que tanto en procesos electorales federales como en los locales, es una “obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”, así como a garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas, que dicha paridad sea en diputaciones y senadurías por los principios de mayoría relativa y de representación propor-

vado de ello, en 2016, se cuenta con la mayor presencia de mujeres en toda la historia legislativa, pues constituyen 36% en la Cámara de Senadores y 42% en la Cámara de Diputados (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 2017). A nivel federal, la Cámara de Diputados, consiguió la meta de casi 30% de integración femenina en 2005, con 29.26% (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 2017). De este modo, podemos afirmar que la evolución en la reglamentación en materia electoral, incrementó la presencia de las mujeres en el orden federal.

La reglamentación ha estado dirigida a incentivar la participación de las mujeres en la política formal, paridad en la representación, evitar que las candidatas propietarias hicieran campaña para los hombres suplentes y que fueran éstos quienes tomaran los escaños de aquéllas, haciéndolas renunciar, garantizar que las autoridades electorales, al aplicar la aritmética para establecer escaños por la vía de la Representación Proporcional a los Congresos y el Senado, lo hicieran de manera que no sobre representaran a los hombres.

Todas estas reformas constitucionales, se implementaron por primera ocasión en México en el proceso electoral de 2015. Gradualmente, en las entidades federativas los Códigos Electorales fueron adoptando el principio de paridad en el registro de candidaturas. En marzo del año 2015, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (2000) reformó su artículo 11, del modo siguiente: es “derecho de los Ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”.

4.1.3.2 REPRESENTACIÓN EQUILIBRADA

La representación política de las mujeres en la entidad muestra un retraso importante, en primer lugar, ninguna mujer ha sido gobernadora (ONU Mujeres, s/f). Respecto de mediciones internacionales sobre brechas de

cional, las cuales serían registradas por fórmulas compuestas por una persona propietaria y suplente del mismo género, en el artículo 232. Por último, las listas de representación proporcional deberían alternarse por fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. La sanción en caso de incumplimiento sería el rechazo del registro. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 23 de mayo de 2014 en el DOF.

LA META INTERNACIONAL PARA EL AÑO 1995 SE CUMPLIÓ HASTA 2008 Y EN 2014, PERO NO SE SOSTUVO Y TAMPOCO SE INCREMENTÓ. LA ENTIDAD SE REZAGÓ 10 AÑOS EN CUMPLIR CON LA META ESTABLECIDA POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

desigualdad, el Índice de Desigualdad de Género⁵⁶ reporta que Puebla, junto con Aguascalientes y Tlaxcala registraron el menor avance entre los años 2008 y 2012 (PNUD, 2014: 20). Cuando nuestro país alcanzó el 0.506 de empoderamiento de mujeres⁵⁷ en el año 2012, Chiapas, Puebla y Guerrero contaban con el menor nivel de empoderamiento, con 0.409,

0.434 y 0.436, respectivamente (PNUD, 2014: 21).

La composición por género de la Cámara de Diputados local, ha sido más o menos constante, después del año 2005.⁵⁸ En los años 2002-2005, la Cámara estuvo conformada por 19.51% de mujeres; en 2005-2008 por 29.26%; en 2008-2011 por 31.71%; en 2011-2014 tuvo la presencia más baja con 17.07%; en la in-

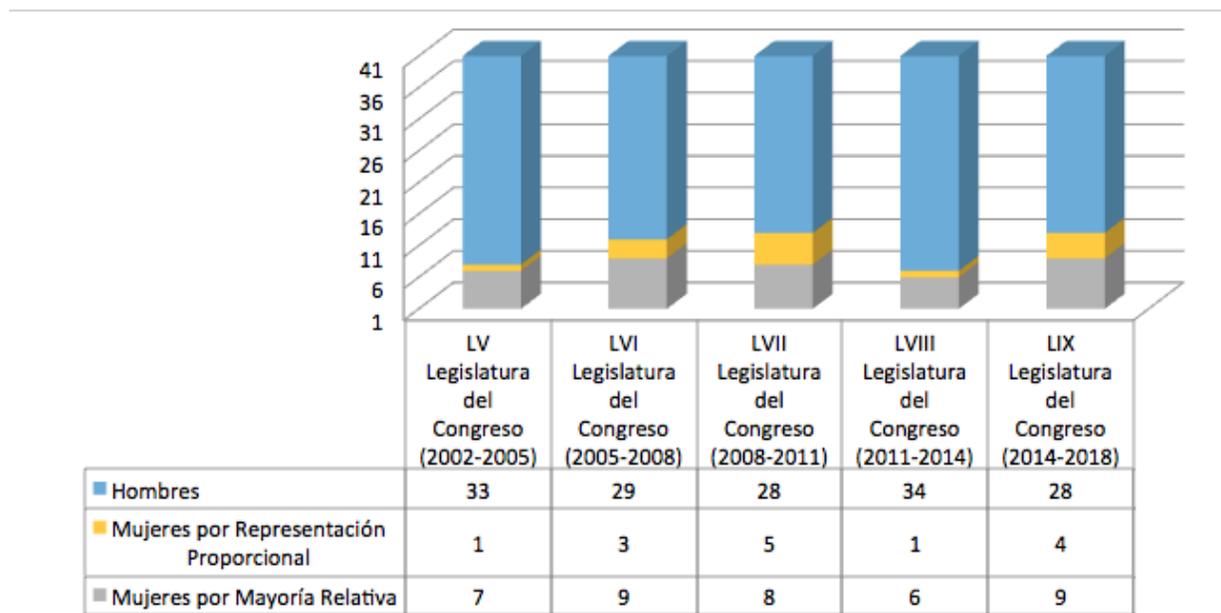
⁵⁶ A fin de contar con criterios homogéneos que permitieran medir el avance de las mujeres en distintos ámbitos, el PNUD ha generado en distintos momentos, indicadores de la desigualdad de género. El más reciente indicador compuesto, es el Índice de Desigualdad de Género, el cual revela la pérdida de desarrollo humano potencial que obedece a la disparidad entre los logros alcanzados por mujeres y por hombres, en el empoderamiento, la situación económica, y la salud (PNUD, 2017 A). Para determinar el Índice de Desigualdad de Género, se toman como referentes los “datos incluidos en las principales bases de datos públicos internacionales” (Ibid.), en el caso del empoderamiento se consideran los datos de la Unión Parlamentaria Internacional. Al menos desde el año 2015, el valor “oscila entre 0 y 1, de tal forma que, cuanto más altos sean los valores de este índice, más elevados serán los niveles de desigualdad” (PNUD, 2017 B), contrario a lo que ocurría con las mediciones del 2012 y previas.

⁵⁷ La dimensión del empoderamiento de las mujeres en el Índice de referencia, considera por un lado, mujeres y hombres con concluyen la educación secundaria, y por otro lado, mujeres y hombres en escaños parlamentarios.

⁵⁸ Aquí debe hacerse una precisión metodológica. Los datos que brinda el Observatorio de Participación Política de las Mujeres no coinciden con aquellos que brinda la Secretaría General de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en su Centro de Documentación, Información y Análisis del H. Congreso de la Unión. Dado que la primera fuente no ofrece datos para antes del año 2010, la información que aquí se presenta, corresponde a un procesamiento de datos propio.

tegración 2014-2018 incrementó a 31.70% (H. Congreso de la Unión, 2017). Por lo que la presencia de las mujeres fluctuó entre 17% y poco más de 30% hasta 2018, sin superarse tal porcentaje. La meta internacional para el año 1995 se cumplió hasta 2008 y en 2014, pero no se sostuvo y tampoco se incrementó. La entidad se rezagó 10 años en cumplir con la meta establecida por el Consejo Económico y Social. Estos datos manifiestan las dificultades por superar en el tiempo, la desigualdad de género en la representación política en la entidad.

GRÁFICA 8. LEGISLATURAS 2002-2018 DEL CONGRESO DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría General. Secretaría de Servicios parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/PUE_59.htm

Otro aspecto a considerar, es el trabajo legislativo que realizan las mujeres al interior de los Congresos, quienes no siempre tienen actividades protagónicas. A decir de una política en la entidad, a las mujeres “nos ubican en las comisiones sociales, no las económicas, no eres la presidenta, sino integrante” (ENTDHM9).

**TABLA 52. COMISIONES PRESIDIDAS POR MUJERES 2002-2018
EN EL CONGRESO DEL ESTADO⁵⁹**

LEGISLATURA	COMISIONES PRESIDIDAS POR MUJERES
2002-2005	Derechos humanos Administración Equidad de Género Asuntos indígenas
2005-2008	Gestoría y Quejas Comunicación Social Equidad de Género Migración y Asuntos Internacionales Archivo y Biblioteca Administración del Patrimonio y de los Recursos Materiales, Técnicos y Humanos. Derechos Humanos Trabajo y Previsión Social
2008-2011	Gestoría y Quejas Administración del Patrimonio y de los Recursos Materiales, Técnicos y Humanos. Equidad y Género Inspectora del Órgano de Fiscalización Superior y Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución. Desarrollo Económico y Turismo Asuntos Indígenas Asuntos Editoriales y Crónica Parlamentaria Desarrollo Social Derechos Humanos
2011-2014	Derechos Humanos Equidad de Género Comité de Archivo y Bibliotecas Desarrollo Económico y Turismo Transparencia y Acceso a la Información Comité de Gestoría y Quejas
2014-2018	Grupos Vulnerables Asuntos Municipales Protección Civil Inspectora de la Auditoría Superior del Estado Cultura Migración y Asuntos Internacionales Organizaciones no Gubernamentales Igualdad de Género Vivienda

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría General. Secretaría de Servicios parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/PUE_59.htm

Como puede observarse, las mujeres en el congreso local encabezaron comisiones de derechos humanos, indígenas, migración, desarrollo social, de equidad o igualdad de género. Excepcionalmente presidieron trabajo y previsión social, desarrollo económico y turismo e inspectora de la Auditoría Superior del Estado. Nunca han estado al frente de comisiones cuyos temas versen sobre infraestructura, ciencia, tecnología, desarrollo rural, procuración y administración de jus-

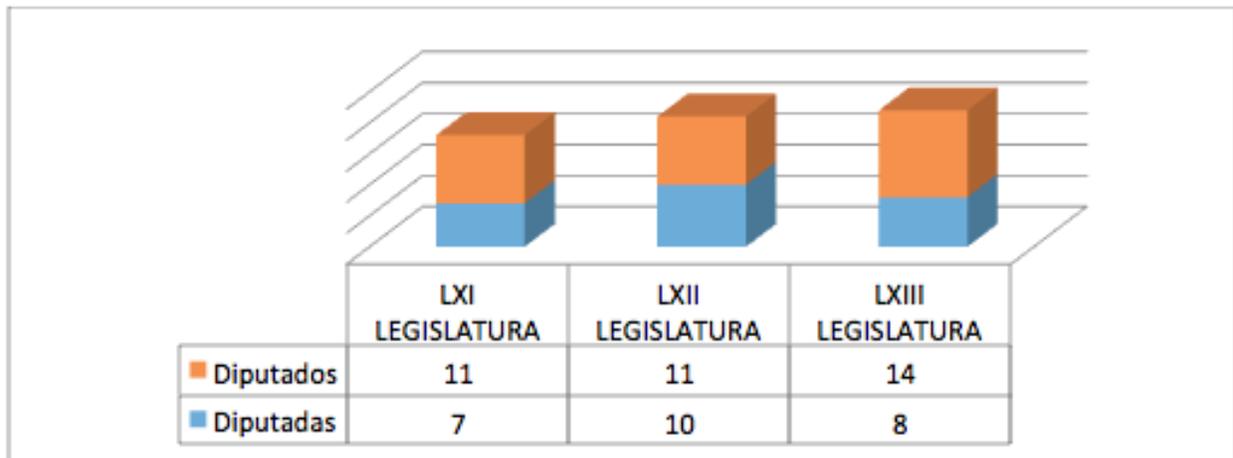
⁵⁹ Es de destacar que en la legislatura 2014-2018, la Presidencia de la Gran Comisión es ocupada por una mujer.

ticia, seguridad pública, hacienda, presupuesto y crédito público, gobernación y puntos constitucionales.

De esta manera, en la distribución de las presidencias de las comisiones de trabajo en el congreso local, las mujeres presiden aquellas consideradas “de mujeres” o feminizadas, como el cuidado a otras personas, los asuntos sociales, o considerados como temas “menores” y que se considera en el imaginario social son afines con su perfil “como mujeres”. Están lejos de presidir las comisiones consideradas de “alta política” (Mosquera, 2006: 60), reservadas para los hombres. Esto pone en duda la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los temas de atención pública.

Respecto de los escaños destinados al estado de Puebla en el orden federal, en la Cámara de Diputados y de Senadores, de 2006 a la fecha⁶⁰, las mujeres tienen menos presencia que sus pares varones, quienes en ocasiones las han triplicado en número, como se aprecia en los siguientes cuadros.

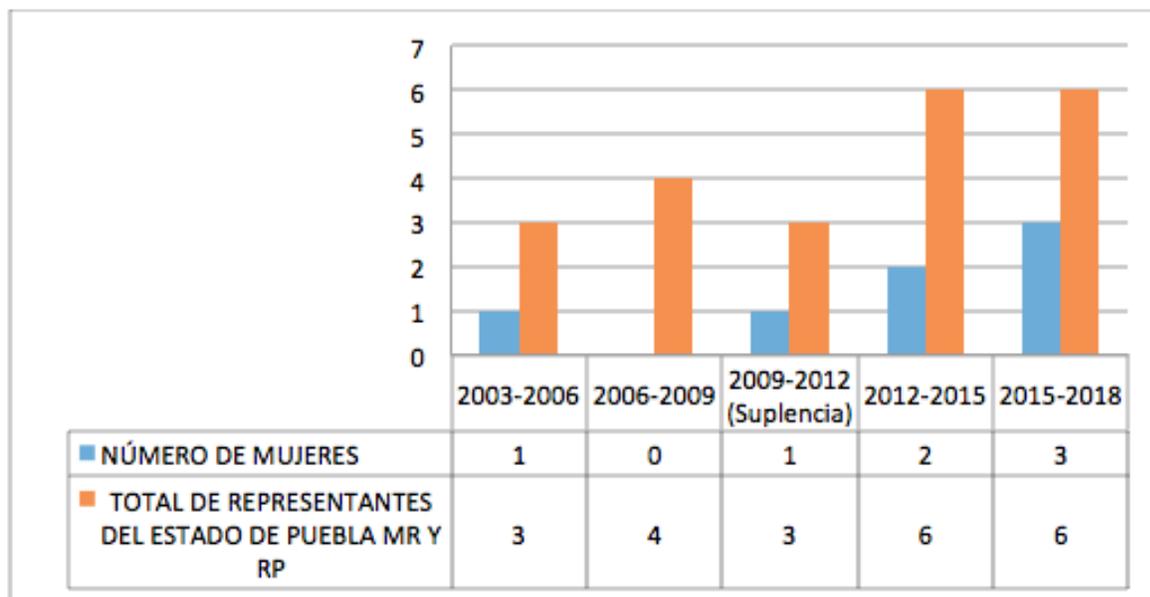
GRÁFICA 9. REPRESENTATIVIDAD DE LAS MUJERES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados por Entidad Federativa.

⁶⁰ La LXIII Legislatura concluye en agosto 2018.

**GRÁFICA 10. REPRESENTATIVIDAD DE LAS MUJERES
EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA**



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Senadores por Entidad Federativa.

Las cifras anteriores muestran avances paulatinos en el ámbito federal, sin embargo, expresan gran debilidad en el cumplimiento de metas internacionales cuando se trata del ámbito local.⁶¹ De acuerdo con datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe-ONU-CEPAL (2017), para el año 2014 en nuestro país sólo 6.8% de presidencias municipales eran encabezadas por mujeres, cuando la media en América Latina era de prácticamente el doble (12.3%), siendo en ese año, Nicaragua el país que contaba con mujeres en 40% sus alcaldías.

En el estado de Puebla, la presencia de mujeres en gobiernos municipales es menor que en el país. En el año 2006, tan sólo 1.8% de alcaldías

⁶¹ Es por ello que respecto de la paridad horizontal en las candidaturas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencias, como la 7/2015, sustentados en los recursos de reconsideración SUP-REC-46/2015, SUP-REC-85/2015 y SUP-REC-90/2015 y acumulado, evidenciando con ello que el principio de paridad en el registro de candidaturas en el ámbito municipal, regidurías y sindicaturas, todavía no se generaliza a todos los procesos electorales locales del país. Cfr. en <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/7-2015.pdf>.

eran presididas por ellas (INEGI-INMUJERES, 2007: 464). En ese año, Puebla ocupaba el penúltimo lugar a nivel nacional, antecedido por Oaxaca, cuando el promedio era de 3.5% a nivel nacional.

Diez años después, en el año 2016, Puebla contaba con 14 presidentas municipales, es decir, que ocupaban 6.5% de las alcaldías, porcentaje menor respecto de la media nacional, que es de 14.4% (INMUJERES, 2017). En Puebla aún “no tenemos ni el 10 por ciento” (ENTDHM9), y dista por mucho de la paridad establecida en la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995: Objetivo G1, párr. 190, a).

Para una de las mujeres entrevistadas que forma parte de la vida política del estado de Puebla, la paridad en alcaldías “es donde hay mayor rezago, pues las presidencias municipales siguen teniendo una escasísima, titularidad de mujeres” (ENTDHM9) en alcaldías y regidurías.

Los mecanismos normativos implementados en México desde la federación, no han permeado a la vida política de Puebla y no se ha cumplido con las metas establecidas en estándares internacionales para alcanzar la paridad en la representación política.

Por otro lado, habrá que considerar la calidad de la participación de las mujeres donde hay mecanismos normativos de paridad, pues si bien los partidos políticos se ven obligados a cumplirla en el registro, debemos preguntarnos si ellas “deciden de manera voluntaria participar” (ENTDHM10), si se trató de una imposición, si un familiar las postuló, siendo éste el poder de facto en el ejercicio de gobierno. Debe agregarse que las mujeres cuando son registradas en igual número que los varones, llegan en poco número a puestos de elección popular, para decirlo en breve, aunque se hayan incrementado en número, las mujeres “no están ejerciendo el poder” (ENTDHM10).

Alcanzar la paridad de género en puestos de elección popular federales en la integración del Congreso de la Unión, así como en los congresos locales, ha sido un reto aún inacabado, quedando pendientes la paridad en los gobiernos municipales y en los gabinetes de los gobiernos municipales, estatales y federales. Las mujeres aún no participan plenamente “en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”, ni ejercen todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, tal como se establece en la CEDAW (ONU, 1979: Convención sobre la eliminación, Art. 7, inciso b).

Si es deficitaria y de cuestionable calidad la participación de las mujeres en la toma de decisiones, lo es más, tratándose de indígenas: “en términos generales, sufren las mujeres una doble, triple, cuarta discriminación [...] es más difícil para una mujer [...], pero más si es indígena” (ENTDHM9). Y no existe “obligación en los partidos como en el asunto de mujeres y jóvenes, para que se cumplan cuotas” (ENTDHM10).

Las mujeres indígenas participan en un entorno comunitario en “el comité de escuela, de graduación, la clínica” (GFDHM2), aunque en éste no siempre son escuchadas. Si acceden a un puesto, son comunitarios y locales, no siempre con un sueldo, lo que refuerza el estereotipo de que el trabajo de las mujeres no es valioso. Así se expresó en un grupo focal:

Si una mujer se lanza es difícil, si acaso será jueza o presidenta auxiliar pero no pasa de ahí. Para un puesto más alto no, siempre son los señores y hombres, las mujeres nos limitamos o nos limitan (GFDHM2).

Sin embargo, se reconoce en los últimos años el incremento de las mujeres en las asambleas comunitarias, ahora “hay algunas que dicen su palabra y opinan, está abriéndose la posibilidad, para la defensa del territorio, agua, ahí sí porque es muy sentido por ellas y sus hijos, ellas son las que brincan” (GFDHM2). Si bien, las mujeres han participado activamente en el espacio público y político a lo largo de la historia, incluso aún sin haber sido incluidas en la categoría de ciudadanía, y su participación la más de las veces ha estado asociada al trabajo de gestión y comunitario, sin llegar a puestos de elección popular, los testimonios manifiestan una percepción sobre el incremento de la participación de las mujeres en espacios comunitarios. También podría tratarse de una mayor visibilización y reconocimiento de la participación comunitaria de las mujeres. Cualquiera de las dos posibilidades pueden detonar futuras indagaciones.

En todo caso, al tratarse del agudo déficit de representación política de las mujeres, el reto sería transitar del trabajo comunitario a la representación política, para que sean considerados sus intereses, experiencias, necesidades, y participen en la toma de decisiones amplias y estructurales. Para realizar esa transición, deberían generarse condicio-

nes para que las mujeres consideren como una opción viable su plena participación en la vida política, eliminando las barreras culturales, la discriminación y la violencia hacia las representaciones de las mujeres en la vida pública y sus prácticas políticas. Una medida para generar condiciones favorables para la representación efectiva de las mujeres, fue etiquetar una parte del presupuesto público de los partidos políticos en el fortalecimiento de liderazgos femeninos.

Respecto de la participación a través de un partido político, se esperaba que el recurso público ordinario de éstos que asciende a 3%,⁶² se erogase de manera efectiva en favorecer el liderazgo político de las mujeres, en particular de las indígenas en el plano municipal,⁶³ así observado por el Comité CEDAW (ONU, 2012: párr. 23).

No obstante, los partidos políticos “están usando los recursos [destinados al fortalecimiento del liderazgo femenino] para otra cosa [...] para la foto ponen a las mujeres, pero no ha tenido un resultado” (ENTDHM10). Tales instituciones políticas, “facturaban por otra cosa y no por la capacitación en sí [...] [lo gastaban en] camisetas, propaganda, limpieza” (ENTDHM9).

Desde el punto de vista un liderazgo femenino en la entidad, de dos o tres años a la fecha, el recurso federal se aplica más en liderazgo de mujeres, debido a la rendición de cuentas, la sanción a los partidos, la vigilancia de la sociedad y de los medios de comunicación, pero también se reconoce que las capacitaciones no siempre llegan a la entidad. En ocasiones, la aplicación efectiva del recurso depende de la sensibilidad y la voluntad de la dirigencia estatal de los partidos, por ejemplo, actualmente una dirigente “lo está aplicando porque es de las convenci-

[...] SE ESPERARÍA QUE EL RECURSO PÚBLICO ORDINARIO DE ÉSTOS QUE ASCIENDE AL 3%, SE EROGUE DE MANERA EFECTIVA EN FAVORECER EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES, EN PARTICULAR DE LAS INDÍGENAS EN EL PLANO MUNICIPAL, ASÍ OBSERVADO POR EL COMITÉ CEDAW

⁶² En el año 2008, se reformó el artículo 78 del COFIPE, que establecía que los partidos políticos debían destinar anualmente 2% de su financiamiento público ordinario para los mismos fines. Se incrementó uno por ciento. El artículo 51, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos (normativa vigente), dice a la letra: “para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario”.

⁶³ En el año 2012 el Comité CEDAW emitió observaciones a los informes consolidados 7 y 8 presentados por México (Naciones Unidas CEDAW, 2012). Respecto de la participación en la vida política y pública de las mujeres, el Comité señala su preocupación por el “bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado parte” (párrafo 22, 2012).

das de que se van a necesitar liderazgos competitivos para ganar, no para simular” (ENTDHM9).

La participación de las mujeres rurales e indígenas en recientes procesos de capacitación, pueden dar cuenta de su interés por formarse, pues “aspiran a ser representantes, no es solamente pues ‘ah, me van a capacitar para estar en la casilla o en la campaña o para la promoción del voto’, sino para contender como representante” (ENTDHM9). Y es que las mujeres deben tener herramientas para “hablar en público” y para argumentar (ENTDHM9).

Su mayor presencia en la vida política como militantes, puede obedecer al incremento de su matrícula en el sistema educativo, al menor número de hijas e hijos que tienen y a que son bilingües. Hoy “veo muchos cambios en las mujeres jóvenes, más preparadas, más abiertas, más empoderadas” (ENTDHM9).

Si bien, el recurso económico no transforma por sí mismo el déficit de mujeres en puestos de elección popular, ni favorece directamente el desarrollo de sus capacidades, se esperaría que al menos fuera destinado en lo que se etiquetó, pues tiene como fin que las mujeres y, particularmente, de minorías étnicas participen en la toma de decisiones, como se planteó en el objetivo G.2 de la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995: párr. 195).

De acuerdo con la Resolución A/RES/66/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011: párr. 6 inciso g), debe alentarse a los partidos políticos a suprimir todos los obstáculos que enfrentan las mujeres en su participación; así como a adoptar medidas para que las mujeres tengan una “oportunidad justa y equitativa de competir por todos los cargos públicos electivos”. De modo que es tarea pendiente la generación de capacidades en mujeres indígenas, con discapacidad y la población no heterosexual.

Es tarea de futuras aproximaciones a la formación de liderazgos de mujeres, analizar el ejercicio de 3% del presupuesto público ordinario de los partidos políticos locales que deben aplicar en la materia.

4.1.3.3 PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PÚBLICA DE LAS MUJERES

El objetivo G1 de la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995: párr. 195 inciso e) estableció la necesidad de vigilar y evaluar los procesos logrados en la representación de las mujeres, a través de reunir, analizar y difundir de manera regular datos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres y los hombres en todos los niveles de los diversos puestos de adopción de decisiones en los sectores público y privado, así como difundir anualmente datos desglosados por sexo del número de personas empleadas en diversos niveles en los gobiernos, en consecuencia, deberían generarse mecanismos en las estructuras gubernamentales de vigilancia a los progresos o limitaciones en la materia.

Quince años después, en el Consenso de Brasilia (CEPAL, 2010: Acuerdo 2 inciso f), se tomó el acuerdo de fortalecer la producción de información estadística desagregada para visibilizar los problemas de desigualdad de género en la toma de decisiones.

En nuestro país, la LGMH establece el deber de “evaluar por medio del área competente de la CNDH, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular” (2006: Art. 36, fracc. III). En Puebla, la Ley homóloga (2008: Art. 30 fracc. III) refiere la misma tarea de vigilancia para la CDH Puebla.

En atención al criterio internacional, se creó en 2014 el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México (en adelante Observatorio de Participación)⁶⁴, con el objetivo general de:

Coordinar acciones encaminadas a promover la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en el ámbito público en México, con la finalidad de lograr sinergias que cierren las brechas de género, desde un enfoque de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.⁶⁵

⁶⁴ Se puede ingresar al sitio web del Observatorio en el link siguiente: <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>

⁶⁵ Entre sus objetivos particulares, se encuentran: 1) Dar seguimiento y evaluar los avances en la materia; identificar la participación política y el acceso a cargos de toma de decisión pública de las mujeres; poner a disposición de gobiernos y sociedad civil estadísticas que permitan medir el estado que guarda su participación. (...) 4) Construir estrategias y generar alianzas para incrementar el número de espacios y calidad de participación de las mujeres.

Las instituciones convocantes del Observatorio de Participación son el INMUJERES, el TEPJF y el INE, pero no la CNDH. Además, distintas dependencias y organismos federales integran el Observatorio de Participación⁶⁶. El sitio en Internet del Observatorio de Participación, ha reunido cifras e información que permite un seguimiento de la posición de las mujeres en los puestos de elección popular. De este modo, casi veinte años después, nuestro país cumple con el objetivo G1 de la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995: inciso g), sin embargo, queda pendiente el seguimiento de quienes llegan por designación a un puesto directivo, así como datos cualitativos que permitan conocer desde otras aristas la participación de las mujeres. En el sitio de Internet, se presentan resultados para el estado de Puebla sobre la integración por sexo del Congreso Local de 2010 a 2016 (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 2015), así como el número de mujeres que actualmente están al frente de una alcaldía, pero no presenta antecedentes históricos (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 2015).

Es pertinente la existencia de un observatorio local que concentre datos, los analice e incida en política pública, que dé cuenta de la presencia de las mujeres en las presidencias municipales, las regidurías, así como en las comisiones del congreso local. Para el caso de Puebla, sería importante además considerar la conformación por género de las juntas auxiliares, que los datos sean históricos, y estableciera líneas de acción para disminuir la violencia política contra las mujeres por razón de género en la entidad.

Desde el año 2015 se instalaron observatorios en distintas entidades federativas, mayoritariamente impulsados por el INMUJERES. Hasta finales de abril de 2017, de acuerdo con información del propio sitio web del Observatorio Nacional, se habían instalado 15 observatorios locales (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, s.f.), es decir, en prácticamente la mitad del país, sin embargo, entre ellos no se encontraba Puebla.⁶⁷

⁶⁶ Lo integran: la Cámara de Diputados y Senadores, las Comisiones en materia de igualdad de género; la CDI, la FEPADE; el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; la cuarta visitaduría de la CNDH; el CONAPRED; el IMJUVE; los Partidos Políticos con registro nacional; así como el Centro de Estudios de Género de la UNAM; la Unidad Politécnica de Gestión con Perspectiva de Género del Instituto Politécnico Nacional; representantes de ONU Mujeres; representantes de la Sociedad Civil; personas consultoras independientes; entre otras instituciones.

⁶⁷ El 27 de abril del año 2017 se llevó a cabo una reunión preparatoria para instalar el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el estado de Puebla, convocada por el IPM, a la cual acudieron como co-convocantes el Instituto Electoral del Estado de Puebla, el Tribunal Electoral Local y el Inmujeres, institución que se propuso “como meta impulsar la creación de 32 Observatorios de

En el caso de la ubicación de las mujeres en puestos de toma de decisión por designación, el INMUJERES, a través de su portal, brinda cifras sobre el número de mujeres y hombres en puestos directivos en la función pública federal, sin embargo, carece de una identificación sobre la ubicación de las mujeres y los hombres en mandos medios y operativos de cada dependencia, además es materia pendiente la difusión anual de los datos, en los ámbitos locales y municipales. Pues aunque se disponga la información no es pública y, por tanto, no se ha cumplido con la difusión.

La ausencia de datos oficiales homogéneos y de un diagnóstico impide detonar procesos de evaluación y el impulso de mecanismos que permitan impulsar la paridad de género en todos los órdenes de toma de decisión en la entidad.

4.1.3.4 DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

En el año de 1994, la Convención Belém do Pará (OEA, 1994: arts. 3 y 5) planteó que la violencia contra las mujeres, impide y anula el ejercicio de todos los derechos de las mujeres, entre ellos los políticos.⁶⁸ De igual modo, establece en el artículo tercero: “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como el privado”. Sin embargo, conforme han transcurrido los años y las mujeres se han posicionado en el espacio público, las resistencias a su presencia en un ámbito históricamente negado a ellas, se traducen en violencia, reforzando el imaginario de que el espacio público no es *de ni para* las mujeres.

Algunos políticos “[piensan] que estamos invadiendo sus derechos [...] [quienes han estado] en contra de las cuotas [...] decían que las mujeres no querían participar en la política. Que las mujeres sí participaban pero haciendo tortas”, así lo expresó el presidente de un partido político nacional (ENTDHM9).

Así, en el año 2011, la Resolución A/RES/66/130 (2011: párr. 6 inciso i) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, insta al Sistema de las

Participación Política de las Mujeres a nivel local” (Inmujeres, 2017).

⁶⁸ Puede leerse en el artículo 5 de la Convención Belem do Pará: “Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.”

Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales a que investiguen las denuncias de actos de violencia, agresión o acoso contra mujeres candidatas y elegidas para un cargo público, “crear un entorno de tolerancia cero ante esos delitos” y asegurar que los responsables sean enjuiciados.

[...] ESE PROCESO ELECTORAL, CONTÓ CON EL MAYOR NÚMERO DE MUJERES EN UNA CONTIENDA A LA GUBERNATURA EN LA HISTORIA DE LA ENTIDAD, Y SE AFIRMA, FUE UNA DE LAS MÁS DISCRIMINATORIAS Y VIOLENTAS PARA LAS CANDIDATAS

A su vez, el Estado mexicano menciona en su informe preliminar 9, dirigido al Comité CEDAW a finales de 2016 (párr. 36), que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), inició en el año 2015 el registro de denuncias y quejas de violencia política contra mujeres, sumando un total de 335 averiguaciones por denuncias de esta violencia hasta el año 2016. De igual modo, refiere la emisión del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres,⁶⁹ impulsado por instituciones federales,

el cual “permitió, entre 2015 y 2016, recibir 141 denuncias y dictar 8 sentencias” (México-CEDAW, 2016: párr. 42). Adicionalmente, seis entidades federativas incorporaron la violencia política contra las mujeres por razón de género en su marco legislativo (México-CEDAW, 2016: párr. 172), entre las que no se encuentra el estado de Puebla.

A nivel federal, se asegura en el Informe, existen 10 iniciativas en el Senado y cinco en la Cámara de Diputados, todas relativas a tipificar y sancionar la violencia política contra las mujeres, aspecto que aún no se materializa, ni tiene un correlato en la entidad.

A pesar de los avances legislativos que favorecen la presencia de las mujeres en el espacio político federal, en el ámbito local las dificultades se acentúan, por ejemplo, los partidos políticos dan a las mujeres distritos foráneos, no urbanos, distritos “perdedores”. Además, colocan a los hombres “donde hay una proporción importante de ciudadanos que gobernar” (ENTDHM10), de modo que el recurso destinado a campañas no es igualitario para mujeres y hombres del mismo partido, se da más a municipios de mayor población, donde se postula a hombres. Todo ello

⁶⁹ Documento elaborado por la Secretaría de Gobernación, el TEPJF, el INE, la PGR, la FEVIM-TRA y el INMUJERES.

genera un entorno de discriminación que atenta contra el derecho de las mujeres a participar plenamente en la vida política.

En el proceso electoral local para la gubernatura 2015-2016, la autoridad electoral promovió el voto, levantando sospechas de favorecer a un candidato a gobernador, frente a tres mujeres candidatas a la gubernatura (ENTDHM10). Dicho caso fue atraído por la Sala Superior del TEPJF, que a través de la sentencia en los expedientes SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 y acumulados, estableció que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla resultaba autoridad responsable.

Tal sentencia ordenó el retiro de la propaganda por parte del IEE, colocada en doce espectaculares, cuatro pantallas led ubicadas en la zona metropolitana y en el sitio web de la autoridad responsable (Expedientes SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados, 2016: Cuarto. Causales de improcedencia, párr. 2), que a la letra decía “Elige a tu próximo gobernador”, ello, por contravenir los principios de igualdad, equidad de género y equidad en la contienda, pues:

En su concepto, la autoridad responsable transmite de forma trascendente, discriminatoria y desigual que el estereotipo deseado para la gubernatura del Estado de Puebla debe ser un hombre, negando con ello el lugar que ocupan las mujeres, y motivando a la sociedad poblana a que voten por un gobernador, sin dar la opción por medio del uso del lenguaje en el mensaje, de que se elija a una gobernadora, en detrimento de las tres mujeres candidatas que contienden el proceso electoral local (Expedientes SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados, 2016: III. Análisis de los motivos de disenso, párr.6).

De este modo, la Sentencia constituyó un precedente a nivel nacional para evitar la discriminación de las mujeres, estableciendo que la autoridad electoral local debía garantizar el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres, favoreciendo la inclusión de las mujeres en la vida democrática, a través de emplear lenguaje incluyente (Expedientes SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 acumulados, 2016: III. Análisis de los motivos de disenso, párr. 6).

Por otro lado, ese proceso electoral contó con el mayor número de mujeres en una contienda a la gubernatura en la historia de la entidad y, se afirma, fue una de las más discriminatorias y violentas para las candida-

tas. Evidencia de ello es que alcanzaron la candidatura y transitaron las campañas, recurriendo hasta a seis Juicios para la Protección de sus Derechos político electorales del Ciudadano (JDC). La Sala Superior del TEPJF es la instancia que recibe el medio de impugnación federal para hacer valer los derechos político electorales; tiene competencia para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, entre otros, el JDC.⁷⁰

En el caso de los dos candidatos a la gubernatura, ningún candidato hombre (José Antonio Gali Fayad, así como Abraham Quiroz Palacios) recurrió a un JDC. En el caso de las tres mujeres, Blanca Alcalá Ruiz interpuso un recurso de inconformidad, el SUP-JDC-1621/2016,⁷¹ Roxana Luna Porquillo interpuso dos de estos recursos, los 1012/2016 y 1226/2016⁷² y, por último, Ana Teresa Aranda Orozco interpuso seis, los SUP JDC-0705/2016, 1189/2016, 1245/2016, 1505/2016, 1585/2016 y 1619/2016.⁷³ Así, los temas por los cuales se recurrió a un JDC fueron:

⁷⁰ Ello, de acuerdo en el artículo 99 constitucional y el 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, inciso e.

⁷¹ El SUP JDC 1621 y el 1619/2016, interpuesto por Ana Teresa Aranda se integró en un solo expediente, al que se hizo mención previamente y por el cual se establece la obligación de la autoridad electoral de garantizar el principio de igualdad de género haciendo uso de lenguaje incluyente en su promoción al voto.

⁷² El SUP JDC-1226/2016, relativo a que a la promotora del juicio, indebidamente se determinó negarle financiamiento público para gastos de campaña para la elección de gobierno del estado de Puebla, sin que previamente se le requiriera o previniera a su partido político que presentara la plataforma electoral. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01226-2016.htm>. Así como el SUP JDC-1012/2016, por el que se resolvió la impugnación a la designación de Roxana Luna como candidata a la gubernatura de Puebla, por parte del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, ratificando el TEPJF, el acuerdo por el cual se le designó candidata. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1012-2016.pdf

⁷³ El SUP JDC-705/2016, por el que se determinó inaplicar las normas locales, a favor de la actora. Dichas normas establecían a) que el apoyo ciudadano para candidaturas independientes, debía integrarse por electores de por lo menos dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y b) que en ningún caso la relación de ciudadanos por municipio podrá ser menor a dos por ciento del listado que le corresponda. Ello, en tanto la aplicación de tal normativa, constituía condiciones que restringían de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a obtener una candidatura sin partido para el cargo de gubernatura. En suma, esto permitió a la actora, obtener el registro de candidata. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjef/documento/2017-04/SUP-JDC-705-2016.pdf. El SUP JDC 1189/2016, por el que se revocó el acuerdo tomado por la Secretaría Ejecutiva del IEE, por el que se delegaba la atribución a la oficialía electoral, de verificar la autenticidad del apoyo ciudadano a las candidaturas independientes, es decir, de verificar las firmas en los domicilios de las y los ciudadanos que dieron su apoyo. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01189-2016.htm>. El SUP JDC 1245/2016, relativo a la omisión del Consejo General del IEE para resolver el registro o no, de la candidatura independiente a la gubernatura del estado de la actora, en tanto el plazo para resolver, se encontraba en el curso de las campañas electorales. Disponible en: <http://www.te.gob>

la obtención del registro como candidatas, la negación o disminución de sus gastos de campaña, y aquel paradigmático que contraviene el principio de equidad de género. Si bien, los dos primeros temas no remiten directamente a la violencia política de género, lo cierto es que los obstáculos interpuestos por la autoridad electoral local a las mujeres que aspiraron a una candidatura, en aspectos tan nodales en contiendas electorales como el registro y el acceso a los recursos para campaña, configuraron en conjunto un entorno hostil para las aspirantes.

Con tales antecedentes, “te queda claro, que aquí [en el estado de Puebla] cuesta que las mujeres participen” (ENTDHM10). De manera específica, una arena política electoral con obstáculos y la tolerancia de la violencia política contra las mujeres, puede operar como un desincentivo para su participación.

Muy recientemente, se conoció el caso de la regidora en el cabildo del municipio de Tecamachalco, quien “ha levantado la voz y ha venido denunciando” (ENTDHM10). Dicho caso de violencia fue del conocimiento de la opinión pública a finales de 2016. La regidora Ruth Zárate Domínguez “denunció hostigamiento y amenazas por parte del presidente municipal” y no ser tomada en cuenta en sus opiniones, pues el alcalde “no tolera [...] que una mujer tome el micrófono y ponga en la mesa una propuesta para el municipio” (Molina, 2016: párr. 6).

Ruth Zárate denunció la violencia política de la que fue objeto en el ejercicio de sus funciones públicas y de acuerdo con su testimonio, se encuentra en el Sistema Nacional de Víctimas y cuenta con protección de la Policía Federal (Molina, 2016).

La PGR mediante la FEPADE respondió la Solicitud de Acceso a la Información Pública con folio 0001700171917 que hasta el 4 de julio

mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1245-2016.pdf. El SUP JDC 1505/2016, por el cual se revocó el acuerdo del Consejo General del IEE por el que se dio por cumplido el requisito de firmas de apoyo ciudadano para el registro de la candidata, se estableció que el Consejo General del IEE, le otorgara la constancia que la acreditaba como candidata. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1505-2016.pdf. El SUP JDC 1585/2016, relativo a la revocación del financiamiento público que se designó originalmente a la candidata independiente al gobierno del estado, pues la medida tomada por el IEE, no satisfacía el elemento de proporcionalidad en sentido estricto. Al tratarse de una sola candidata independiente, debería recibir una cantidad de recursos económicos necesarios para alcanzar el treinta y tres por ciento del financiamiento público que recibe un partido político de nueva creación, y no la mitad de tal porcentaje. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjif/documento/2017-04/SUP-JDC-1585-2016.pdf. Así como el SUP JDC 1619/2016, ya referido.

de 2017 en el país, se tenía el registro de “82 casos con elementos posiblemente constitutivos de Violencia Política de Género, de los cuales 5 (cinco) corresponden al Estado de Puebla”. De tales casos, tres se recibieron en 2016 y los otros dos en el año en curso. De igual modo, “dos de los casos se tratan de actos de violencia en campaña y tres en el ejercicio de sus funciones públicas”.

A partir del número de casos de violencia política con carpeta de investigación en la FEPADE, en 2016 el estado de Puebla se colocó en el quinto lugar a nivel nacional, así lo informó dicha Fiscalía (Juárez, 2017).

El bajo número de casos de discriminación y violencia política por razón de género contra las mujeres que son de conocimiento público, puede obedecer a que la violencia aún es invisibilizada, a que las mujeres en la política pueden considerar esta violencia como *el costo* que deben pagar por incursionar en un espacio *de y para* hombres, así como a que muy recientemente las instituciones han reconocido la existencia de discriminación y violencia política por razones de género. Por último, es probable la existencia de casos silenciados por quienes enfrentan la violencia para evitar la sanción por parte de sus partidos políticos, como negarles una pre candidatura o candidatura que, de acuerdo con su trayectoria política, les correspondería.

Destaca en la Solicitud de Acceso a la Información Pública, antes referida, que cuatro casos de violencia se encuentran en investigación y que en dos “se solicitaron medidas de protección, consistentes en un número de emergencia y acompañamiento de policías en el desarrollo de sus funciones propias de su encargo”.

En los casos emblemáticos recientes en la entidad, las instancias que atendieron y acompañaron a las víctimas fueron la FEPADE y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.⁷⁴ En este sentido, faltan acciones efectivas de prevención, atención y sanción de esta violencia de parte de las autoridades locales, pues de acuerdo con el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (SEGOB-TEPJF-INE-FEPADE-CEAV-INMUJERES, 2016: 52-53), los organismos públicos locales electorales, las Fiscalías estatales y los partidos políticos locales tienen competencia en la materia.

Por último, es importante considerar la participación femenina en la vida política no partidista que ha sido objeto de discriminación y violencia, como los casos de mujeres presas políticas. Se ha dicho que en el gobierno de Rafael Moreno Valle, hubo

⁷⁴ El órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. Disponible en: <http://www.gob.mx/ceav/documentos/objetivos-de-la-ceav>

Más de 15 mujeres encarceladas [...] el mayor número de mujeres en toda la historia de Puebla [...] las mujeres moto taxistas, arco poniente, gasoducto, Chalchihuapan, Juntas Auxiliares, Arco Poniente, el asunto de proceso postelectorales como en Atzizihuacán, la Sierra Norte con Z Mena, las mujeres fuimos encarceladas en estos 5 años, por razones políticas, por el sólo hecho de manifestarte en el metrobus, porque alguien sacó el cartel y la confundieron y entonces te vas tú y tu hija. La diferencia de estos detenidos es de que los acusan, quien les imputa los delitos directamente es el estado, entonces se vuelven presas políticas porque quien los acusa directamente es él y tiene que ver con una acción respecto a la defensa de un patrimonio, de un bien o en cuanto a la afectación de un derecho a, por ejemplo el derecho a un trabajo con el microbús, el asunto del trabajo digno, con las mujeres que pedían un derecho a la libertad de decidir con los procesos electorales (ENTDHM10).

Por lo que resulta necesario explorar la existencia de motivos de género en estos casos y considerarlos también como violencia política contra las mujeres en razón de género. Ello es relevante porque toda discriminación y violencia contra las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía, inhibe su plena participación en los asuntos públicos.

4.1.3.5 ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

En nuestro país, la lucha por el acceso a la justicia de las mujeres en pre campañas, campañas, en las jornadas comiciales y en el ejercicio de las funciones públicas, implica el acceso a recursos políticos de un partido o fuerza política, redes de apoyo o incluso de un equipo jurídico, de lo cual pueden carecer mujeres con poca experiencia en la política, sin partido político o sin su apoyo.

En el estado de Puebla, hasta el año 2016 “no hay organizaciones fuertes que estén vigilando [la violencia contra las mujeres, pero desde el] nivel nacional se focaliza en los estados” (ENTDHM9). En los últimos años, la Red Mujeres en Plural⁷⁵ ha aglutinado a un número importante de mujeres de todos los partidos políticos, tiene presencia nacional y alcances locales, su propósito es impulsar la participación política de las mujeres. Uno de los objetivos de la Red fue el de alcanzar la paridad de género. Previamente

⁷⁵ En la Red sólo participa una senadora poblana, fue impulsada antes del año 2000 por Patricia Mercado, Patricia Olamendi y otras.

hubo otras luchas, por ejemplo, fue un logro que la Corte “ratificara que las acciones afirmativas no contradicen el principio de igualdad, que no son discriminatorias”, porque ocurre que los partidos políticos pueden interponer un JDC, aunque contravenga tratados internacionales, si de ello obtienen algún beneficio (ENTDHM9), como ganar escaños plurinominales.

De este modo, un tema pendiente por parte de las mujeres en la vida política poblana, es impulsar y fortalecer las redes de apoyo existentes, así como la sororidad entre mujeres de distintos partidos o fuerzas políticas, para enfrentar con más herramientas los ataques en su contra, incluso articularse con los grupos de feministas, pues desde la percepción de una política local, en Puebla no existe “esa relación de fortaleza con los grupos feministas [...] [pues aseguran que] no quieren nada con partidos políticos” (ENTDHM10).

CONCLUSIONES

Los datos que anteceden dan un panorama general de los derechos humanos de las mujeres y su vinculación con la violencia (incluida la discriminación) que se ejerce contra ellas de forma sistemática, tanto en el ámbito de sus relaciones interpersonales, como en el comunitario e institucional, perpetrada por particulares y por agentes estatales.

La violencia contra las mujeres no se circunscribe sólo a las relaciones interpersonales o comunitarias, sino que se extiende al ámbito de su salud, su educación y de acceso a la justicia, pues cualquier acto o conducta que genere un daño físico o emocional a la mujer constituye violencia, sea ésta perpetrada por particulares o cometida o tolerada por agentes estatales. Asimismo es evidente la discriminación que enfrenta este sector en los procesos de representación política.

De acuerdo con la información oficial y de otras fuentes empleadas en este apartado, pueden observarse las violaciones a derechos humanos de las mujeres en la entidad y los diversos obstáculos que favorecen la impunidad estatal y propician la repetición de las trasgresiones de los derechos de las mujeres, dentro de los que destacan los siguientes:

1. Violaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito privado y público

Lejos de lograr la progresividad de los derechos humanos de las mujeres en Puebla, principalmente del derecho a una vida libre de violencia mediante la reducción de las violaciones a derechos humanos y la adopción progresiva de medidas tendientes a disminuir su impacto, el fenómeno de la violencia en Puebla va en aumento, lo que se conjuga con la violación del derecho al acceso a la justicia, que coloca a las mujeres en situación tanto de vulnerabilidad frente a la inexistencia del restablecimiento de sus derechos mediante la adecuada investigación de las violaciones, sanción de los responsables y reparación del daño, y a la revictimización como una forma de duplicar la violencia.

2. Obstáculos en el acceso a la justicia para las mujeres

El acceso a la justicia es un factor transversal para que las mujeres enfrenten los actos de violencia y discriminación de los que son objeto. Éste visto desde un enfoque integral que va más allá de la protección judicial, las garantías judiciales y la igualdad ante y por la ley, donde la prevención, la protección de su seguridad, la atención integral y la reparación de daño forman parte ineludible del acceso a la justicia, como lo plantea la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985.

Entonces, el acceso a la justicia tiene una doble dimensión en el marco de la violencia contra las mujeres: por un lado, es la vía para que las mujeres que viven violencia logren, en la medida de lo posible, el restablecimiento de sus derechos; por el otro, su transgresión se traduce en un acto de violencia que constituye una violación al derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, a través de la cual puede observarse un agravamiento del menoscabo de los derechos humanos y una re victimización de las mujeres.

Desde el año 2006, el Comité CEDAW (2006: párr. 15), encargado de la supervisión del cumplimiento de la Convención que le da origen, instó al Estado a adoptar las medidas necesarias y adecuadas para poner fin a la violencia contra las mujeres cometida por cualquier persona, organización o empresa, por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones en todos los niveles.

Asimismo, recomendó a México “mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección” (Comité CEDAW, 2006: párr. 15). Estas recomendaciones constituyen obligaciones para todas las estructuras gubernamentales, a través de las cuales se desarrolla el ejercicio del poder público en los tres ámbitos de gobierno y sus tres poderes, en virtud de la manifestación de la voluntad de obligarse al cumplimiento del tratado mediante la ratificación del mismo.

Sin embargo, a diez años de las recomendaciones del mecanismo convencional de carácter internacional, pueden observarse diversos obstáculos que enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia en la entidad, dentro de los que destacan los siguientes:

- La falta de denuncia por parte de las mujeres a pesar de los altos índices de violencia, lo que mantiene la violencia en la impunidad, fomentando su repetición y agravamiento, violencia dentro de la que se observan

diversos factores familiares, culturales y de género que intervienen en la denuncia, como son la naturalización y permisibilidad de la violencia, el estigma familiar y comunitario, la influencia familiar en la decisión de denunciar, el temor a represalias por parte de su agresor, el desconocimiento de las vías jurídicas para el ejercicio y defensa de sus derechos y, finalmente, la desconfianza en las autoridades.

- Los diversos obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia, de los que la violación a dicho derecho ocupa el segundo lugar de las quejas por violaciones a derechos humanos radicadas por mujeres en la CDH Puebla.
- La desproporcional diferencia entre las denuncias de violencia contra mujeres iniciadas y las consignadas ante la autoridad judicial, lo que se contrapone con el deber de las autoridades de actuar con la debida diligencia para investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres.
- La emisión desproporcional de órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia frente a los altos índices de denuncias, para las que sólo en 2.2% de los casos se emitieron órdenes de protección, lo que deja en estado de indefensión a las mujeres que viven violencia frente a la repetición y/o agravamiento de la misma, siendo ésta una de las principales barreras o causas por las que las mujeres no denuncian.
- La dilación estatal en la armonización y aplicabilidad de los marcos jurídicos en materia de derechos humanos de las mujeres, pues a pesar de la publicación en 2007 de la LAMVLV el estado de Puebla, que prevé la emisión de órdenes de protección, éstas se comenzaron a emitir en el año 2013, dejando en estado de indefensión y desprotección a las mujeres frente a la violencia.
- La inobservancia del tipo penal de feminicidio por parte de la FGEP por la adopción de medidas contrarias a la protección de los derechos humanos de las mujeres, como el Acuerdo A/009/2015, de fecha 1 de diciembre de 2015, que invisibiliza el fenómeno del feminicidio como máxima expresión de la violencia de género, provocando que las líneas de investigación se desvirtúen hacia otras metodologías que no observan las causas de género

en su comisión. Ello, a todas luces, se contrapone al principio de la debida diligencia.

- La no aplicación por parte de la SEP de sanciones administrativas proporcionales y adecuadas al maltrato físico y actos inmorales en contra de las mujeres por parte de las autoridades escolares, de las que sólo 14.8% son cesadas, refleja la tolerancia estatal y la indebida diligencia para investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, lo que fomenta su repetición.

3. Falta de adopción de medidas adecuadas para hacer frente a la violencia (incluida la discriminación hacia mujeres)

La adopción de medidas adecuadas se desprende de la obligación general de adopción de disposiciones de derecho interno a través de medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos humanos y del deber de prevención:

Que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales (OEA, 1998: Caso Velasquez Rodríguez, párr. 175).

Medidas que, de acuerdo con los estándares internacionales, varían según el derecho de que se trate, pero en el caso de la prevención de la violencia contra las mujeres, ello implica:

Que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es

evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará (OEA, 2009: Caso Gonzalez y Otras, párr. 258).

Además, existe la obligación específica del Estado de:

Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios (OEA, Convención Interamericana, 1994: art. 8.h).

Misma que es retomada dentro de las directrices proporcionadas por la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU, para evaluar el cumplimiento de los Estados de la debida diligencia, al ubicar la recopilación de datos y estadísticas de la violencia contra la mujer, de manera que los Estados aseguren que la violencia contra la mujer no sea invisible.⁷⁶

Frente a este contexto de medidas internas que debe adoptar el Estado para prevenir la violencia contra las mujeres, podemos ubicar una serie de carencias por parte de las estructuras gubernamentales en Puebla, principalmente las siguientes:

- El incumplimiento de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla respecto al mandato de conformar un Comité para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado, sobre el que debieron emitir la convocatoria para los tres representantes de la sociedad civil en octubre de 2015, tal y como lo mandatan sus artículos 18 y tercero transitorio; lo que significa un retroceso en la implementación de las medidas y políticas públicas que en materia de prevención y eliminación de la discriminación dispone la Ley.

⁷⁶ ONU, 10 de marzo de 1999, La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, párr. 25.

- El incumplimiento de la Ley de Protección a Víctimas para el Estado respecto al mandato de emitir el reglamento competente para crear la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas de violaciones a derechos humanos, lo que deja a las víctimas en estado de indefensión frente a las violaciones a sus derechos humanos y sin condiciones para obtener una reparación integral por las mismas.

DEBE SER VIGILADA LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES, POR UN LADO, PORQUE AL NO EVITAR PRÁCTICAS DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, REPRODUCEN LA VIOLENCIA SIMBÓLICA, HACIENDO PARECER NATURAL UN ORDEN SOCIAL DESIGUAL QUE COLOCA EN DESVENTAJA A LAS MUJERES

- El retraso al cumplimiento de las recomendaciones del Comité CEDAW, que desde 2010 instó al Estado mexicano a tipificar el feminicidio en la legislación, incluidas las estatales, adopción que se llevó a cabo en Puebla hasta el 31 de diciembre de 2012, lo que se agrava con la inobservancia de dicho tipo penal, tal y como se destacó en las conclusiones de acceso a la justicia.

4. Falta de acceso adecuado y efectivo a la información pública en materia de investigación de la violencia contra las mujeres

El derecho al acceso a la información pública se desprende de la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión, entendido este como “...la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...” (OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969: artículo 13.1), doble dimensión que fue interpretada por la CoIDH en el siguiente sentido:

El artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla (OEA, Caso Claude Reyes, 2006: párr. 77).

Así, el Estado tiene la obligación de suministrar la información que se

encuentra bajo su custodia, que en correlación con la obligación específica que se desprende la Convención de Belém Do Pará,⁷⁷ debe garantizar el suministro de datos estadísticos e información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres. No obstante, se ubicaron las siguientes deficiencias que además de contravenir la obligación de adopción de medidas adecuadas para hacer frente a la violencia, contraviene la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información pública, como las siguientes:

- La carencia de generación de estadísticas e información desagregada y sistematizada sobre la violencia contra la mujer por parte de las autoridades encargadas de la administración y procuración de justicia; que dé cuenta de los índices reales de los distintos tipos de violencia, sus modalidades, frecuencia y relación con el agresor, así como los registros de denuncias consignadas a la autoridad judicial, para poder impulsar así políticas de prevención y protección adecuadas a las necesidades reales.
- La incompatibilidad de los datos estadísticos proporcionados por la FGEP, principalmente en la cantidad de denuncias radicadas por mujeres y la cantidad de emisión de órdenes de protección que no coinciden en las distintas respuestas a solicitudes de acceso a la información para los mismos años reportados.
- La evasiva de la FGEP a proporcionar la información pública requerida, como en el caso de la solicitud de la copia digital del *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla* que forma parte del Acuerdo A/009/2015, publicado en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 18 de diciembre de 2015.

5. Obstaculización del derecho de las mujeres a participar en asuntos públicos

- Desde la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1948 a nuestros días han

⁷⁷ El artículo 8 h de la Convención de Belém Do Pará establece la obligación del Estado de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

transcurrido casi 70 años de haberse generado convenciones internacionales, dirigidas a garantizar los derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, remontar una desventaja histórica y cultural involucra a distintas instituciones federales y locales, a todas las fuerzas y partidos políticos.

- Si la paridad debe ser una meta, e incluso se ha dicho que es cuestionable “la legitimidad de una democracia en la que la mayoría de sus instituciones representativas excluye a las mujeres, no legalmente, pero sí de hecho” (Cobo, 2002: 30), y se habla actualmente de democracia paritaria, no podemos dejar de mirar las contradicciones en los avances, a fin de superarlos.
- Es necesario remontar una dinámica estatal patriarcal, que tiene expresiones violentas y discriminatorias hacia las mujeres, de las cuales hemos dado cuenta y que trasgreden el ideal democrático de igualdad en libertad de todas las personas.
- La presencia de mujeres en puestos de elección popular ha incrementado poco en la entidad, si se le revisa históricamente y si se contrasta con los avances nacionales, pues ni si quiera de manera consistente se alcanzó la cuota 70/30. Preocupa que actualmente la incorporación de las mujeres al plano político institucional obedezca casi exclusivamente a la norma que sanciona el no registro paritario. Hay pocas o nulas acciones de parte de las instituciones locales que favorezcan el liderazgo de las mujeres, menos aún el de las mujeres rurales, indígenas, no heterosexuales y con discapacidad. En tal sentido, la falta de progresividad local es evidente si la vemos desde las cifras, pero a dichos datos habrá que agregar la exclusión de las mujeres de un referente simbólico de lo público, lo que se traduce en prácticas de discriminación y violencia cuando se trata de que éstas participen en las funciones públicas de todos los planos gubernamentales, en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución.
- Los partidos políticos y sus actores son perpetradores de violencia hacia las mujeres en sus propios partidos o de otros institutos políticos. Además, la autoridad electoral ha favorecido un entorno discriminatorio hacia las mujeres, como lo muestra la sentencia basada en los expedientes SUP-JDC-1619/2016 y SUP-JDC-1621/2016 y acumulados.
- Debe ser vigilada la actuación de las instituciones, por un lado, porque

al no evitar prácticas de discriminación y violencia contra las mujeres, reproducen la violencia simbólica, haciendo parecer natural un orden social desigual que coloca en desventaja a las mujeres. Ello resulta opuesto al igual acceso a los derechos.

- Por otro lado, debe observarse que las instituciones políticas –tanto partidos como autoridades electorales– custodien el bien común, por tratarse el nuestro, de un Estado débil y con desvío de poder, pues éste beneficia intereses de particulares y violenta los derechos humanos.
- Por último, si creemos junto con el sector más numeroso del feminismo que alcanzar el poder político puede tener implicaciones reales en la eliminación de las desigualdades de género, resulta necesario fortalecer redes incluyentes de mujeres de partidos políticos, fuerzas políticas o sin partido y feministas, cuyo propósito sea vigilar: *a)* La generación, actualización y publicidad de datos que den cuenta de las brechas de desigualdad de género en los puestos de toma de decisión. *b)* El respeto a los derechos político electorales de las poblanas en pre campañas, campañas electorales, en el ejercicio de la función pública, así como de mujeres en el espacio público haciendo política sin pertenecer a partidos políticos. *c)* Las políticas públicas y acciones que favorezcan la generación de capacidades en las mujeres y el impulso de normativa estratégica, como el ejercicio efectivo de 3% del presupuesto de los partidos políticos para la formación de liderazgos de mujeres y la tipificación de la violencia política. *d)* El uso de imágenes y lenguaje incluyente, no sexista y no discriminatorio en las campañas electorales y la promoción del voto. *e)* Que el actuar de las instituciones locales esté apegado a los estándares internacionales de derechos humanos, al Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres y a cualquier otra normativa federal y estatal futura que proteja los derechos de las mujeres.

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional. (junio de 2016). Sobrevivir a la Muerte, Tortura de mujeres por Policías y Fuerzas Armadas en México. Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/AMR4142372016SPANISH%20index?CMD=VEROBJ&MLKOB=35602102515>
- Barrera, Ambar. (17 de mayo de 2017). Discriminación laboral: Otra de las caras de la homofobia y la transfobia. *LadoB*. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2017/05/discriminacion-laboral-otra-de-las-caras-de-la-homofobia-y-la-transfobia/>
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (2016). *La Magnitud de la crisis de derechos humanos en México. En el marco de las políticas de seguridad pública y del Sistema de Justicia Penal*. Disponible en http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=214&Itemid=28&lang=es
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, información estadística. Disponible en http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeLaMujer/InfEstad.html
- CEPAL. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (16 de julio de 2010). Disponible en http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrazilia_ESP.pdf
- Cobo, R. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (36), 29-44. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Democracia%20Paritaria%20Rosa%20Cobo_0.pdf
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado el 23 de diciembre de 1986. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96585.pdf>
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado el 2 de octubre del 2000. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-codigo-de-instituciones-y-procesos-electorale>
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Abrogado el 23 de mayo de 2014. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 2008). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe_2008/COFIPE_abro.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 54/2016. (28 de noviembre de 2016). Sobre el caso de violaciones a los derechos a la protección de la salud de V1 y a la vida de V2, en el Hospital General de Cuetzalan, de la Secretaría de Salud de Puebla.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendaciones. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>
- CONAVIM. Centros de Justicia para las Mujeres. Disponible en http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Casas_de_justicia
- CONVENIO de Coordinación que celebran la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y el Estado de Puebla, que tiene por objeto el otorgamiento de subsidios para la creación del Centro de Justicia para las Mujeres en el Municipio de Tehuacán. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 09 de diciembre de 2015. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419406&fecha=09/12/2015

- Decreto que reforma y adiciona los Artículos 4º, 5º, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la igualdad jurídica de la mujer. Publicado en Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod_diario=204144
- Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001
- Decreto por el que se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 02 de agosto de 2006. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4926719&fecha=02/08/2006
- Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 01 de junio de 2009 Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092144&fecha=01/06/2009
- De la Torre, Karen. (4 de noviembre de 2016). Gobierno de Puebla ha ignorado la importancia de las órdenes de protección. Lado B. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2016/11/gobierno-de-puebla-ha-ignorado-la-importancia-de-las-ordenes-de-proteccion/>
- Dictamen con Minuta de Decreto, emitido por la Comisión de Procuración y Administración de Justicia, por virtud del cual se adiciona el artículo 312 Bis al Código de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=1591
- Escalante, F. (2008). Menos Hobbes y más Maquiavelo. Notas para discutir la debilidad del Estado. En Fernán González (ed.). *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, cultura e instituciones en regiones afectadas por conflicto armado*. Bogotá: Cinep. Disponible en <http://www.fernandoescalante.net/menos-hobbes-y-mas-maquiavelo/>
- Fiscalía General del Estado de Puebla. (diciembre de 2016). Protocolo para la Investigación del delito de feminicidio para el estado libre y soberano de Puebla en el Sistema Penal Acusatorio. Disponible en <http://www.fiscalia.puebla.gob.mx/TransparenciaArt70FraccionI.html>
- Fiscalía General del Estado de Puebla. (diciembre de 2016). Protocolo para la Investigación, Preparación a juicio y juicio de los delitos en materia de trata de personas para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en http://fiscalia.puebla.gob.mx/Docs_Descargables/Transparencia/Protocolo%20de%20Trata%20Puebla.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla-Secretaría de Gobernación-Instituto Poblano de las Mujeres. (2013). *Agenda Estatal de Trabajo 2014-2017 en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Puebla: Gobierno del Estado, Instituto Poblano de la Mujer. Disponible en <http://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/94/1.8.G%20AGENDA%20DE%20TRABAJO%20IPM.pdf>
- Gobierno de la República e INEGI. Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>
- Herrera, Elsa. Petición de activar el Consejo Estatal para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el estado de Puebla. *Ipetitions, your voice count*. Disponible en http://www.ipetitions.com/petition/activar_cepavif
- H. Congreso de la Unión, Secretaría General. Secretaría de Servicios parlamentarios. Centro de

- Documentación, Información y Análisis. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/PUE_59.htm
- INE. (2015). Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015. Disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/2016/Resume_ejecutivo_paridad.pdf
- INE. (2015). Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015. Disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/2016/Resume_ejecutivo_paridad.pdf
- INEGI y UNIFEM, Las mujeres en Puebla. (sin fecha). Estadísticas sobre desigualdad y violencia contra las mujeres. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso_Nacional_Legislativo/delitos_estados/Las_Mujeres_Puebla.pdf
- INEGI. (2013). *Panorama de violencia contra las mujeres en Puebla, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2011*. Puebla: IMP, Gobierno del Estado, INEGI. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeres-rural/2011/pue/702825051150.pdf
- INEGI e Instituto Nacional de las Mujeres. (2015). *Mujeres y Hombres en México 2015*. México: Gobierno de la República, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825075019.pdf
- INEGI-INMUJERES (2007). *Hombres y mujeres en México 2007*. Décimo primera edición. México: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de las Mujeres, Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100866.pdf
- INMUJERES. (junio 15 de 2015). Desigualdad en cifras. *BoletINmujeres*, 1(2). Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN2.pdf
- INMUJERES. (s.f.). Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2000-2006. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100517.pdf
- INMUJERES. (s.f.). Sistema de Indicadores de Género. Disponible en estadistica.inmujeres.gob.mx/testatales/dsp_tar_e_s_pdf.php?ies=21
- INMUJERES. (2016-04-11 16:21). Mujeres en puestos directivos de la administración pública. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-del-posicionamiento-general-en-la-mujer/resource/a8c96fcf-1bef-41e1-9789-77221046c67f>
- Instituto Poblano de las Mujeres (junio de 2016). Manual de Organización del Instituto Poblano de las Mujeres. Disponible en http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/625_1484595496_ac4b20dbfafbc5fd3e39a3763965ba89.pdf
- Juárez, V. (24 de febrero de 2017). Puebla, quinto lugar nacional en violencia política de género. *El Sol de Puebla*. Disponible en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/puebla-quinto-lugar-nacional-en-violencia-politica-de-genero>
- Lagarde y de los Ríos, M. (2012). Antropología, Feminismo y Política: Violencia Femicida y Derechos Humanos de las Mujeres. En Bullen, Margaret y Diez Mistegui, Carmen. (Coordinadoras). *Retos teóricos y Nuevas prácticas*. España: Ankulegi. Disponible en <https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>
- Lagarde y de los Ríos, M. (s/f). ¿A qué llamamos feminicidio? Primer Informe Sustantivo de activi-

- dades, 14 de abril 2004 al 14 abril 2005, Comisión Especial para Conocer y dar seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Disponible en https://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/marcela_lagarde/femicidio.pdf
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla del 26 de noviembre de 2007.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014.
- Ley General de Partidos Políticos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995.
- Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla del 22 de agosto de 2008.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla del 27 de noviembre de 2013.
- Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el estado de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla del 6 de abril de 2001.
- Ley de Protección a Víctimas para el Estado de Puebla. Publicada Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 2014.
- Molina, N. (11 noviembre de 2016). Acusa regidora a edil de Tecamachalco de violencia política de género. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2016-11-15/politica/acusa-regidora-edil-de-tecamachalco-de-violencia-politica-de-genero>
- Mosquera, V. (2006). *Mujeres congresistas. Estereotipos sexistas e identidades estratégicas Ecuador 2003-2005*. Ecuador: Abya-Yala, FLACSO. Disponible en <https://books.google.com.mx/books?id=qZdcwXninYwC&pg=PA59&lpg=PA59&dq=COMISIONES+EN+CONGRESOS+ASIGNADAS+A+MUJERES+ESTEREOTIPOS&source=bl&ots=foF-TwXOaie&sig=ywmT4cTzHNph0r8zKXq0eXk0c6E&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEw-jQ8-Hn46nUAhWqrVQKHZP1DC4Q6AEILjAC#v=onepage&q=COMISIONES%20EN%20CONGRESOS%20ASIGNADAS%20A%20MUJERES%20ESTEREOTIPOS&f=false>
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (2014). *Estudio de la implementación del delito de femicidio en México: causas y consecuencias 2012-2013*. México: Católicas por el Derecho a Decidir. Disponible en <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/17-NOV-Estudio-Femicidio-en-Mexico-Version-web-1.pdf>
- Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos (Odesyr). Documentación hemerográfica de probables femicidios en Puebla al 03 de octubre. de 2017. Disponible en <https://es.scribd.com/document/206810164/Femicidios-en-Puebla-al-17-de-septiembre-de-2017>
- Observatorio de mortalidad materna en México (2016). *Indicadores 2014 mortalidad materna en México*. Disponible en http://www.omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/INDICADORES_2014_Web.pdf

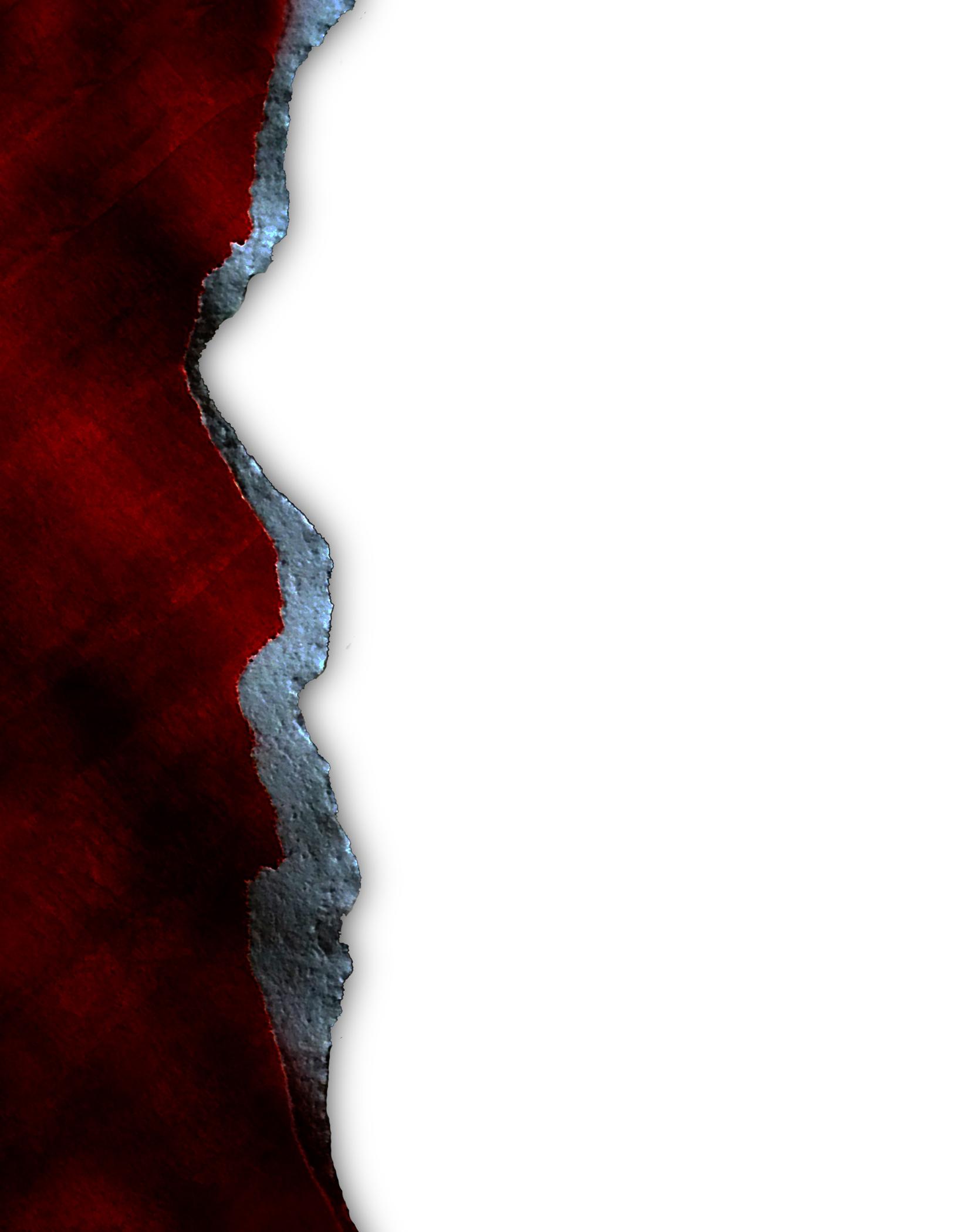
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe-ONU-CEPAL. (2017). Poder local: porcentaje mujeres alcaldesas electas. Disponible en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-local-porcentaje-mujeres-alcaldesas-electas>
- Observatorio de Participación Política de la Mujeres en México. (27/03/2015). Participación de las mujeres en el trabajo legislativo. Disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/category/genero-y-politica/legislando/>
- Observatorio de Participación Política de la Mujeres en México. (13/10/2014). Mujeres en los Municipios. Disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/municipios/>
- Observatorio de Participación Política de la Mujeres en México. (s/f.). Observatorios estatales. Disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/observatorios-estatales/>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/WRGSIndex.aspx>
- OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969.
- OEA. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada el 09 de diciembre de 1985.
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo).
- OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 09 de junio de 1994.
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2003). Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez. México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Sentencia de 8 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas).
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, Sentencia de 4 de julio de 2006.
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (07 de junio de 2010). Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>
- OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. (Fondo, Reparaciones y Costas).
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (20 de enero de 2007). Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas.
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Segunda Edición.

- ONU. Asamblea General. (19 de diciembre de 2011). Resolución 66. Sexagésimo sexto período de sesiones. A/RES/66/130.
- ONU. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. 31 de marzo de 1952.
- ONU. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979.
- ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1990). Noveno período de sesiones, Recomendación General No. 15, Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).
- ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1999). Recomendación General No. 24, 20° período de sesiones, Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-La mujer y la salud.
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación general 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). (21° período de sesiones, 1999). U.N. Doc. E/C.12/1999/10.
- ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (25 de agosto de 2006). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/6.
- ONU. Comité de Derechos Humanos. (07 de abril de 2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones a México. CCPR/C/MEX/CO/5. Disponible en [file:///C:/Users/711018/Downloads/CDH_2010%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/711018/Downloads/CDH_2010%20(2).pdf)
- ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (07 de agosto de 2012). Observaciones finales a México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8. Disponible en <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>
- ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta del Comité de Derechos Humanos de la ONU.
- ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (21 de diciembre de 2016). México. Noveno informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2016. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212857/INFORME_CEDAW_C_MEX_.pdf
- ONU. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, realizada del 4 al 15 de septiembre de 1995.
- ONU. (10 de marzo de 1999). La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos. UN Doc. E/CN.4/1999/68.
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 23 de marzo de 1976.
- ONU. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, Protocolo Palermo, adoptado el 15 de diciembre del 2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- PNUD. (2014). *El desarrollo humano y los Objetivos del Milenio en Puebla, México*. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDH-IDHyODMPuebla.pdf>

- PNUD. (2014). *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr igualdad*. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>
- PNUD. (2017a). Preguntas frecuentes. Índice de Desigualdad de Género. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/content/%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero>
- PNUD. (2017b). Table 5: Gender Inequality Index. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. (2012). Protocolo para la Investigación del delito de homicidio doloso contra mujeres por razón de género. Disponible en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/272805/845012/file/PUE20101.pdf>
- Protocolo para la Investigación del delito de homicidio doloso contra mujeres por razón de género. (2012). Disponible en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/272805/845012/file/PUE20101.pdf>
- Redacción Intolerancia. (30 de septiembre de 2011). Puebla, sexto lugar nacional en violencia familiar". *Intolerancia ID*. Disponible en http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/82522/especiales/puebla-sexto-lugar-nacional-en-violencia-familiar
- Reglamento de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla del 07 de septiembre de 2015.
- Sánchez Montero, Eduardo. (13 de febrero de 2017). Ley contra la Discriminación en Puebla es letra muerta: Odesyr. *Central, Periodismo irreverente*. Disponible en <http://www.periodico-central.mx/2017/municipio/item/2246-ley-contra-la-discriminacion-no-atende-casos-particulares-en-puebla-ong>
- Shanik, D. (26 de enero de 2016). Pasa de noche reglamento contra la discriminación. *Status*. Disponible en <http://www.statuspuebla.com.mx/2016/01/26/pasa-de-noche-reglamento-contra-la-discriminacion/>
- Sin autor (14 de febrero de 2017). Inicia operaciones el Centro de Justicia para las Mujeres de Tehuacán. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-02-14/seguridad/inicia-operaciones-centro-de-justicia-para-las-mujeres-de-tehuacan>
- SEGOB-TEPJF-INE-FEPADE-CEAV-INMUJERES. (2016). Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. Disponible en: http://www.fepade.gob.mx/actividades_ins/2016/marzo/ProtocoloViolencia_140316.pdf
- Serret, E. (Coord.). (2012). *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, tomo 10, serie género, derecho y justicia. México: SCJN-FONTAMARA.
- TEPJF (23 de mayo de 2016). Juicios para la protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadno. Expedientes: SUP-JDC-1619/2016 Y SUP-JDC-1621/2016 y acumulados. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01619-2016.htm>
- Tourain, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México: FCE. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/149970752/Alain-Touraine-Que-es-la-democracia-pdf>
- Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) (6 de junio de 2012). El despojo y depredación de México. Libre comercio y desviación de poder como causas de la violencia estructural, la impunidad y la guerra sucia contra los pueblos de México. Acusación General de la sociedad civil ante el Tribunal Permanente de los Pueblos. Tribunal Permanente de los Pue-

blos. Libre comercio, violencia, impunidad y derecho de los pueblos. Disponible en [http://www.frecuencialaboral.com/multimedia/Acusaci%C3%B3n-General-Introductoria-TPP-Cap%C3%ADtulo-M%C3%A9xico-Versi%C3%B3n-corta-sin-anejos%20\(1\).pdf](http://www.frecuencialaboral.com/multimedia/Acusaci%C3%B3n-General-Introductoria-TPP-Cap%C3%ADtulo-M%C3%A9xico-Versi%C3%B3n-corta-sin-anejos%20(1).pdf)

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf



RECOMENDACIONES

DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Al Poder Ejecutivo del Estado

1. Adoptar políticas públicas permanentes de prevención y campañas masivas de difusión, sensibilización y concientización que incidan en la deconstrucción de los roles estereotipados de género que legitiman las relaciones desiguales de poder, la violencia y la discriminación contra las mujeres, así como realizar la evaluación periódica de la efectividad de dichas políticas con la finalidad de ir incorporando las modificaciones de mejora pertinentes.
2. Emitir el Reglamento de Ley de Protección a Víctimas para el Estado del Puebla, publicada desde el 19 de mayo de 2014, con la finalidad de operativizar su contenido, cumplir el mandato de ley en los términos adoptados y garantizar el derecho al acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos y la reparación integral del daño por hechos imputables a agentes del Estado.
3. Conformar de manera urgente el Comité para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado que mandata el artículo 18 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla, y emitir el instrumento de constitución que mandata el reglamento de la referida ley. Ello, con la finalidad de garantizar el trámite relativo a la recepción de quejas y reclamaciones por actos de discriminación y la adopción de las acciones de medidas positivas y compensatorias, así como las de igualdad de oportunidades que señalan sus atribuciones.

A la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado

1. Adoptar con celeridad las medidas necesarias para operativizar el proyecto de convocatoria para la elección de los representantes de la Sociedad Civil del Comité para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Poder Ejecutivo Estatal, y el Proyecto de Cronograma de actividades que deriva de la citada convocatoria, que fueron presentados y aprobados en sesión pública ordinaria de 26 de julio del presente año.

2. Garantizar la pluralidad, *expertise* y trayectoria de las organizaciones en la promoción y defensa del derecho a la igualdad y no discriminación en la convocatoria y elección de los representantes de la sociedad civil en el Comité para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Poder Ejecutivo Estatal.

A la Fiscalía General del Estado de Puebla

1. Generar una base de datos electrónica con alcance a toda la estructura estatal de la FGEP (incluyendo municipios), donde se documenten y sistematicen las denuncias radicadas por mujeres, desagregadas por diversos rubros, de forma que se tengan datos confiables y actualizados que den cuenta de las características específicas de las víctimas, los tipos y modalidades de violencia, la relación entre la víctima y el agresor, entre otros, que permitan conocer la realidad del contexto de violencia contra las mujeres en Puebla, con miras a adoptar políticas públicas adecuadas y pertinentes de prevención, protección e investigación del fenómeno.
2. Publicar en el marco del derecho al acceso a la información pública, la información estadística sistematizada y generar una política de datos digitales abiertos para que sean usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, tal y como lo dispone la Carta Internacional de Datos Abiertos adoptada por México y por el gobierno de Puebla en 2015.
3. Difundir y promover el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en Puebla, haciendo hincapié en las vías para la denuncia de los delitos cometidos en su contra, los mecanismos de protección disponibles frente a la violencia y los programas de atención interdisciplinaria gratuitos disponibles.
4. Garantizar una procuración de justicia con enfoque de género y perspectiva intercultural, que cuenten con indicadores de implementación, monitoreo y evaluación dada la composición social del estado de Puebla, así como servicios periciales especializados y modelos de atención integral a mujeres víctimas de violencia.
5. Garantizar que los programas periódicos de capacitación y especialización de los operadores de justicia cuenten con indicado-

res de implementación, seguimiento y evaluación en materia de derechos humanos de las mujeres, violencia y discriminación, estándares internacionales y perspectiva de género e interculturalidad.

6. Establecer un mecanismo transparente y obligatorio en la recepción de las denuncias en toda la estructura de la FGEP para que toda mujer víctima de violencia de género tenga conocimiento de su derecho a recibir protección.
7. Garantizar mediante la especialización del personal, la aplicación adecuada del Protocolo para la Emisión de Órdenes de Protección, el Protocolo de Investigación del delito de Femicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla en el Sistema Penal Acusatorio y el Protocolo para la investigación, preparación a juicio y juicio de los delitos en materia de trata de personas para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

A la Secretaría de Educación Pública del Estado

1. Diseñar e implementar programas de capacitación y sensibilización para el personal docente y administrativo sobre perspectiva de género y derechos humanos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres, haciendo especial énfasis en el derecho a una vida libre de violencia y discriminación, programas que deben de contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación, que demuestren la eficacia de los mismos.
2. Establecer mecanismos ágiles y confidenciales para que el alumnado denuncie la violencia ejercida en su contra por parte del personal docente o administrativo, así como difundir la cultura de la denuncia de la violencia de género por parte del alumnado.
3. Garantizar la proporcionalidad de las sanciones administrativas para el personal que comete maltrato físico y actos inmorales en contra del alumnado, con sanciones acordes a la gravedad de los actos de violencia, principalmente en el caso de actos inmorales.

A la Secretaría de Salud del Estado

1. Asegurar el acceso de las mujeres a la salud, incluida una atención profesional de calidad, calidez y con perspectiva de género e interculturalidad, durante el embarazo, el parto y el puerperio,

a través del fortalecimiento de la estructura de salud en la entidad y de forma reforzada en las regiones indígenas, mediante recursos adecuados, incluidos personales y técnicos.

2. Fortalecer la implementación de políticas y programas de prevención de la salud sexual y reproductiva dirigida a niñas y adolescentes con miras a contrarrestar las altas tasas de maternidad en éstas.
3. Establecer medidas adecuadas para difundir y promover los derechos humanos de las mujeres en el ámbito de la salud y las vías y procedimientos para denunciar cualquier violación en dicho ámbito.
4. Diseñar e implementar programas de sensibilización y especialización para el personal médico y administrativo sobre perspectiva de género, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres, haciendo especial énfasis en el derecho a una vida libre de violencia y discriminación, así como el derecho a la protección de la salud, con énfasis en salud sexual y reproductiva. Programas que deben de contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación.

Al Instituto Poblano de las Mujeres, al Instituto Electoral del Estado de Puebla, al Tribunal Electoral del Estado de Puebla y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

1. Generar diagnósticos, con datos oficiales e históricos, que sean actualizados periódicamente, con la finalidad de identificar las acciones de incidencia necesarias para promover y desarrollar las medidas eficaces que permitan la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad. Los diagnósticos deberán nutrirse con la información generada por el IPM, el IEE, los partidos políticos locales, el TEEP y la CDHEP.¹⁷⁷

¹⁷⁷ El IPM por ser el encargado de dar seguimiento e impulsar la política pública a favor de la igualdad de género en la entidad; el Instituto Electoral del Estado contribuye al desarrollo de la vida democrática y se encarga de organizar las elecciones, de acuerdo al Art. 75, fracción II y Art. 71 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; los partidos políticos locales, quienes tienen registro ante el organismo público local electoral y tienen como fin “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”, de acuerdo al Art. 3, 1. de la Ley General de Partidos Políticos; el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en materia de violencia política por razones de género; y la Comisión Estatal de Derechos Humanos para evaluar la participación

2. Impulsar de forma coordinada y a través del IPM procesos formativos en diseño y financiamiento de campañas, derecho electoral, oratoria y debate, administración pública, entre otras temáticas, dirigidos a mujeres de todos los partidos políticos y de forma reforzada a mujeres indígenas, con discapacidad y no heterosexuales (ENTDHM9).
3. Prevenir, atender, investigar y sancionar de forma coordinada y en el marco de sus competencias o sus atribuciones la discriminación y la violencia política por razones de género.
4. Generar e implementar de manera coordinada protocolos de actuación e investigación de quejas por discriminación y violencia de género (acoso, el hostigamiento o cualquier otro obstáculo que impida a las mujeres al interior de sus partidos participar plenamente) al interior de los partidos políticos.

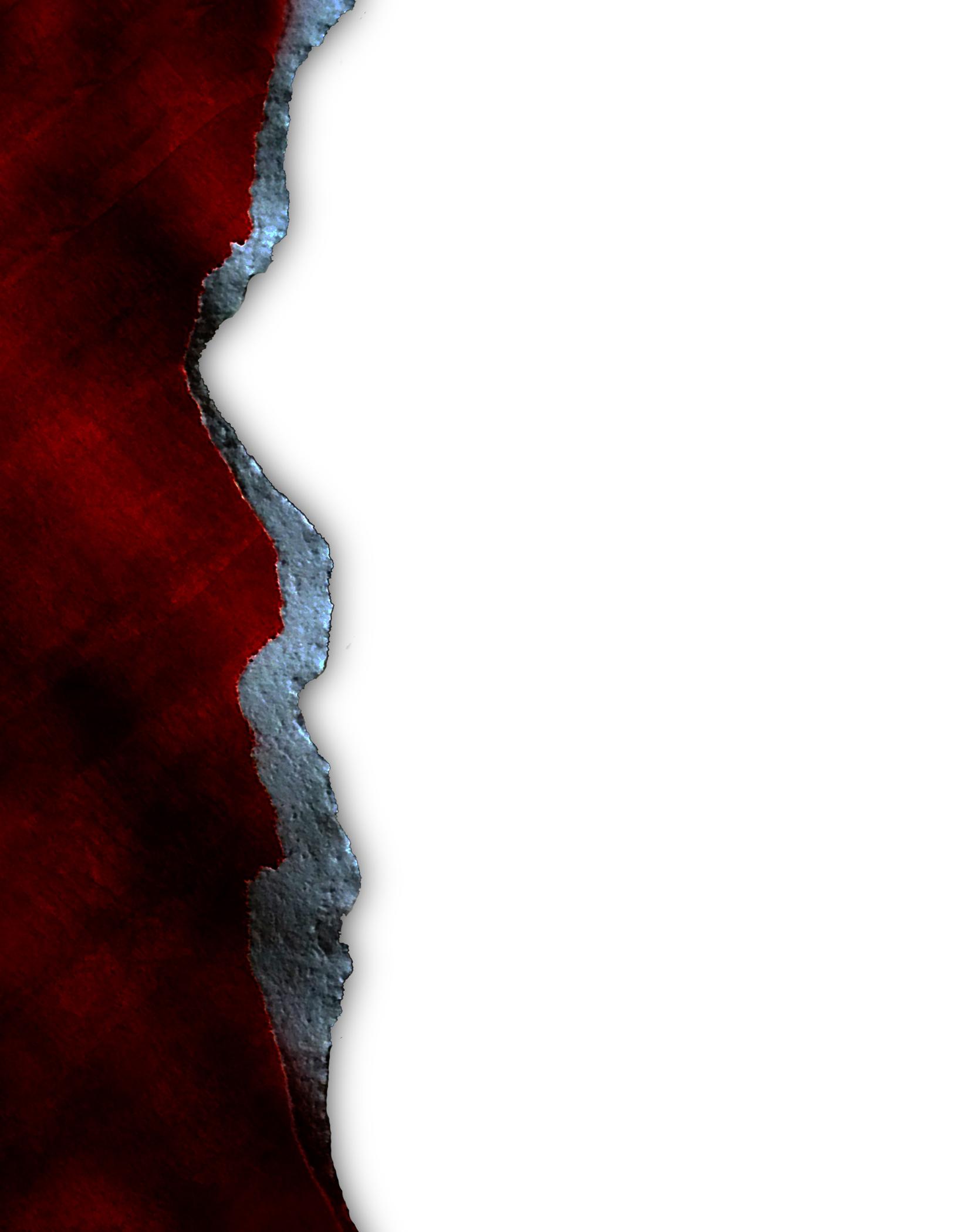
A los partidos políticos

1. Ejercer el presupuesto designado para la promoción del liderazgo político de las mujeres, específicamente a nivel municipal, para mujeres indígenas en el marco de la Agenda Estatal de Trabajo 2014-2017 de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal Estatal Electoral de Puebla

1. Generar un área especializada o unidad de género que asesore en materia de derechos humanos de las mujeres, con suficiencia presupuestal y recursos humanos capacitados en género y derechos humanos, adecuar la normativa interna desde la perspectiva de género, generar un manual de uso de lenguaje incluyente, no sexista y no discriminatorio de uso obligatorio y diseñar e implementar planeaciones institucionales con perspectiva de género, entre otros mecanismos transversales.

equilibrada de mujeres en cargos de elección popular, así establecido en la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla. Y todas las instituciones anteriores, que de acuerdo al artículo primero constitucional, deben, al ser autoridades, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.



CONCLUSIONES GENERALES

Los resultados presentados revelan que en la historia del estado de Puebla ha predominado un estado informal sobre uno formal, con una política en la que en muchos casos prevalece la negociación y la simulación sobre un auténtico Estado de Derecho, el cual ha favorecido que aquellos grupos con capacidad de negociación y poder económico, político y social hayan encaminado una parte importante de la historia de Puebla y sean a quienes se les hayan garantizado, principalmente, sus derechos humanos.

Estos grupos de población no han requerido de la intervención del Estado para proteger, satisfacer y ver garantizados sus derechos, sin embargo, son quienes se han beneficiado de este estado informal y quienes han mejorado sus condiciones de vida, a pesar de que ello se haya traducido en explotación, devastación del territorio y violencia para muchos sectores de la población.

Este contexto ha determinado que grupos específicos de población hayan sido excluidos de este proceso de garantía plena de sus derechos, principalmente pueblos originarios, mujeres, niñas, niños y adolescentes y población LGTBTTTI, y que no se efectivicen sus derechos humanos específicos como territorio, salud, alimentación, agua y saneamiento, trabajo, vivienda y seguridad.

A pesar del proceso de institucionalización de los derechos humanos en el Estado, las medidas adoptadas en los planos legislativo, político, de estructura gubernamental y de política pública no han sido suficientes para hacer frente a las violaciones de derechos humanos, tanto en grupos particulares de población, como en los derechos humanos que se observan en los hallazgos de la presente investigación.

Sigue observándose un rezago latente en la armonización de la legislación estatal respecto de la nacional y con los instrumentos internacionales de carácter obligatorio, así como en su aplicabilidad, la cual es tardía o inexistente, que a su vez obstaculiza la operativización de políticas públicas y la organización de la estructura gubernamental tendiente a efectivizar los derechos humanos reconocidos. Ello se contrapone al principio de progresividad, a la obligación de adoptar

medidas necesarias para garantizar los derechos humanos en la entidad.

La falta de garantía de los derechos humanos, los obstáculos de acceso a la justicia, la inadecuada reparación del daño, entre otros obstáculos, han sido resultado tanto de la deficiente o tardía institucionalización de los derechos humanos respecto a los más altos estándares internacionales. A estas condiciones se suma el desvío de poder, puesto que el Estado usa sus atribuciones y poderes para beneficiar intereses específicos, que son contrarios y perjudiciales al interés general, como la realización

LA FALTA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LOS OBSTÁCULOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, LA INADECUADA REPARACIÓN DEL DAÑO, ENTRE OTROS OBSTÁCULOS, HAN SIDO RESULTADO TANTO DE LA DEFICIENTE O TARDÍA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS RESPECTO A LOS MÁS ALTOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

plena de los derechos humanos, manteniendo o generando para ello una institucionalización que no permite garantizarlos.

Sin embargo, no basta con la adopción de leyes para erradicar las violaciones a derechos humanos, se requiere de forma análoga, la adopción de medidas administrativas, de estructura, de política pública y de recursos económicos que partan del principio de no discriminación o enfoque diferencial que contemple las necesidades específicas de cada sujeto y grupo de protección, así como la incidencia en la cultura, la cual tiene un impacto en el diseño de las relaciones desiguales de poder que legitiman las violaciones a derechos humanos, por lo que deben adoptarse medidas que eliminen prácticas desiguales que permean la actuación

tanto de la sociedad, como de los operadores de justicia.

Es notable, particularmente en el caso de los derechos de NNA y del derecho a la alimentación, la implementación de un conjunto de acciones estatales asistencialistas, por lo que es importante transitar de una lógica paternalista, a una de política pública con enfoque de derechos humanos. Tales políticas públicas deberían partir de un diagnóstico de la violación a los derechos humanos, visibilizar a los distintos sectores de la sociedad, ser diseñadas desde la perspectiva de género, un enfoque diferencial que contemple la distinción etaria, así como contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación. La sociedad

civil debe participar en todo el proceso de las políticas públicas y contar con herramientas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Así, este estudio da cuenta del aumento de las distintas violaciones de derechos humanos, de las condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las personas indígenas, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTTTI o con discapacidad y su agravamiento marcado por diversos obstáculos para que accedan a la justicia, situación que se vincula al no acatamiento por parte de las autoridades del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, así como proteger adecuadamente a las víctimas, lo que las coloca en situación de vulnerabilidad y mantiene las violaciones de derechos humanos en la impunidad, fomentando su repetición.

A este panorama debe sumarse la grave violación de derechos para las personas con las identidades o condiciones antes señaladas que habitan en las sierras, principalmente en la región de Tehuacán y la Mixteca, que carecen de trabajo formal, quienes han enfrentado fenómenos naturales, o bien, cuyo lugar de residencia es próximo a mineras y proyectos de infraestructura.

Otra problemática que agrava las violaciones de derechos humanos y atenta contra la progresividad de los mismos es la carencia de cifras oficiales e información desagregada y sistematizada sobre los distintos delitos, por parte de las autoridades encargadas de la administración y procuración de justicia; o bien, la incompatibilidad de los datos generados, pues ello no permite contar con índices reales, frecuencia y otros rubros de categorización para poder impulsar políticas de prevención, atención y protección adecuadas, transversales y evaluables a las necesidades reales de cada sector de la población, o bien de determinados derechos de carácter general.

Tanto las prácticas de discriminación como de violencia de parte del Estado reproducen la violencia simbólica que hace parecer como natural un orden social que excluye a quien no tiene los rasgos que concuerden con el paradigma de ser humano.

En los años más recientes en la entidad, la exigibilidad de derechos se enmarca, por un lado, en documentos internacionales que protegen los derechos de las personas y que son el resultado de las exigencias sociales, así como en las luchas democratizadoras impulsadas por la sociedad civil.

IBERO

PUEBLA ®

**Instituto de Derechos Humanos
"Ignacio Ellacuría, SJ"**

Edificio H-231
T.01 (222) 229 07 00 / 372 30 00, ext. 14200

Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. del Niño Poblano, núm. 2901,
Reserva Territorial Atlixcáyotl,
San Andrés Cholula, Puebla,
C.P. 72820

 Ibero-Puebla
IDHIE

 @IberoPuebla
@idhie_iberopue

www.iberopuebla.mx