

DICTAMEN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS CONCLUSIONES DEL INFORME EMITIDO POR EL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MORELOS

A. INTRODUCCIÓN

I. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de alerta de violencia de género contra las mujeres

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

En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece que una vez admitida una solicitud de AVGM, se conformará un grupo de trabajo encargado de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres.

Dicho grupo de trabajo, en un término de 30 días naturales contados a partir del día en que se reúna por primera vez, debe realizar un estudio de la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la AVGM e integrar y elaborar las conclusiones correspondientes. Concluido el plazo de 30 días, el grupo podrá¹:

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

En caso de que el grupo de trabajo decida emitir el informe correspondiente, la persona coordinadora del grupo de trabajo lo enviará a la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim), para su análisis. Una vez revisado, la Secretaría de Gobernación remitirá dicho informe a la o el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

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

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

Cabe señalar que, para el caso en que el o la Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente aceptara las conclusiones del informe, la Conavim le solicitará, en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria sobre las acciones realizadas para implementar las

¹ Las decisiones del grupo de trabajo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de empate, la persona coordinadora del grupo tendrá voto de calidad. Artículo 36 Ter del Reglamento de la Ley General de Acceso.

propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. Dicha información deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes de haber recibido la solicitud.

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

En caso de que se considere que no se implementaron las propuestas, la Secretaría de Gobernación, en términos del artículo 25 de la Ley General de Acceso, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen.

II. Seguimiento a la solicitud de declaratoria de AVGM en el estado de Morelos

a. Procedimiento

El 10. de julio de 2014 se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 36 Bis, 36 Ter primer párrafo, 37 y 38 primer párrafo del Reglamento de la Ley General de Acceso, el 30 de julio de 2014 mediante oficio INMUJERES/CAJ/259/2014, el coordinador del grupo de trabajo entregó el informe que contenía las conclusiones y propuestas del grupo de trabajo a la Secretaría de Gobernación, para su análisis.

El 28 de agosto de 2014, conforme lo señala el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim notificó el informe elaborado por el grupo de trabajo al titular del Poder Ejecutivo del estado de Morelos, así como a la representante de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, A.C (en adelante, organización solicitante). Ese mismo día, en cumplimiento de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo en cita, el informe fue publicado en las páginas de internet del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Conavim.

El 17 de septiembre de 2014, la Conavim recibió el oficio número GSE/0100/2014 mediante el cual, en términos de lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el Gobernador Constitucional del estado de Morelos aceptó las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo, sujetándose al plazo de seis meses para su implementación, según lo indicado por el párrafo sexto del referido artículo.

En ese sentido, el 17 de marzo de 2015, mediante oficio número CNPEVM/355/2015, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al titular del poder ejecutivo del gobierno del estado de Morelos que remitiera la información relativa al avance en la implementación de las diversas propuestas incluidas por el grupo de trabajo en su informe. En respuesta, mediante oficio GSE/0039/2015, el 23 de marzo de 2015, el gobierno del estado de Morelos remitió a la Conavim la información que, en su opinión, sustentaba la implementación de las conclusiones y propuestas del informe.

Dicha información fue entregada a las personas integrantes del grupo de trabajo el día 24 de marzo de 2015.

b. Personas integrantes del grupo de trabajo

El 12 de febrero de 2015, mediante oficio CVG/090/2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, designó al maestro Ricardo Soto Ramírez como su representante para este procedimiento.

El 18 de mayo de 2015, mediante oficio DI-200-15, el Instituto Nacional de Ciencias Penales designó a la licenciada Ana Pamela Romero Guerra como integrante del grupo en sustitución de la maestra Isabel Montoya Ramos.

c. Sesiones del grupo de trabajo

El grupo de trabajo celebró seis sesiones para analizar las acciones realizadas por parte del gobierno del estado de Morelos para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones de su informe.

En este sentido, los días 9 y 20 de febrero, y 6 de marzo de 2015, el grupo de trabajo celebró su primera, segunda y tercera sesiones de trabajo, a fin de reunirse con diversas autoridades del estado de Morelos para conocer los avances logrados en la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe. En dichas reuniones, autoridades de los tres poderes del estado de Morelos presentaron al grupo de trabajo las acciones realizadas, hasta ese momento, para implementar las propuestas. Lo anterior, con la finalidad de recibir retroalimentación por parte de las personas integrantes del grupo, así como aclarar sus dudas y escuchar sus inquietudes.

El 20 de marzo de 2015, el grupo de trabajo celebró su cuarta sesión en la cual se reunió con la organización solicitante, a fin de escuchar su punto de vista e inquietudes sobre el estado de implementación de las propuestas del grupo de trabajo por parte del gobierno del estado de Morelos.

El 13 de abril de 2015, el grupo de trabajo se reunió en su quinta sesión, para revisar y discutir la información presentada por el gobierno del estado de Morelos sobre las acciones realizadas para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones de su informe. En dicha reunión el grupo decidió dividir entre sus integrantes el análisis de la información proporcionada por el estado, en función de la experticia de cada integrante del grupo y las propuestas en su informe.

El 27 de abril del año en curso, cada una de las personas integrantes del grupo de trabajo remitió, a las demás integrantes, sus puntos de vista particulares sobre el estado de implementación de las propuestas que analizaron de manera previa según las acciones reportadas por el estado.

En este sentido, del 30 de abril al 22 de mayo de 2015, las personas integrantes del grupo trabajaron en la revisión de cada una de las propuestas remitidas por el grupo de trabajo y sus observaciones correspondientes a las propuestas enviadas previamente.

Del 25 de mayo al 5 de junio se integró un documento preliminar a partir de las observaciones y comentarios elaborados por cada una de las personas integrantes del grupo de trabajo. Dicho documento fue remitido el 8 de junio al grupo, a fin de que pudiera ser estudiado y, en su caso, se realizaran las acotaciones correspondientes.

Dicho trabajo fue retomado por el grupo el día 11 de junio de 2015, fecha en que se realizó el dictamen. Ese día se acordó que la representante de la Conavim incluiría un apartado introductorio en el que se relatara el procedimiento seguido por el grupo de trabajo.

El documento fue enviado nuevamente al grupo de trabajo el día 20 de junio de 2015 a fin de ser aprobado en su totalidad por sus integrantes.

El 6 de agosto de 2015, mediante oficio INMUJERES/CAJ/283/2015, el dictamen fue entregado por el Coordinador del grupo de trabajo a la Secretaría de Gobernación, en términos de lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

I. Primera propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Adoptar todas las medidas que sean necesarias, por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia del estado de Morelos, para garantizar que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y en un plazo razonable, los casos de feminicidio, adoptando una perspectiva de género y de derechos humanos y con ello, garantizar a las mujeres víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y a la reparación integral. En aquellos casos en los que no sea posible continuar con las investigaciones, es necesario brindar la justificación correspondiente.

En particular, respecto de los casos reportados por el estado de Morelos en reserva temporal, se propone revisar las posibilidades de reapertura de los mismos haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 223 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, teniendo presente, en todo momento, la obligación de investigar ex officio y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres que sufren muerte o maltrato, en el marco de un contexto general de violencia.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la relación de acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos registrados

El gobierno del estado de Morelos señaló que se estableció una ruta crítica para ubicar y conocer el estado que guarda cada una de las carpetas de investigación o averiguaciones previas, iniciando con la búsqueda y ubicación física de las mismas. Derivado de lo anterior, se corrigió la duplicidad de registros en el sistema de gestión de recepción de denuncias, denominado Sistem@-Integra. En este sentido, el estado informó que se corrigió el número de carpetas de investigación y averiguaciones previas de 273 a 271, número que inicialmente se mencionó en el informe del grupo de trabajo².

Asimismo, se indicó que derivado del procedimiento de solicitud de declaratoria alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM), la Fiscalía General del Estado de Morelos (en adelante, Fiscalía General) implementó un software de gestión y control denominado “Sistema de Investigación de Feminicidios y Homicidios de Mujeres” (en adelante, SIFH), el cual consiste en una base de datos donde se puede consultar el estado que guarda cada carpeta o averiguación previa, en tiempo real, así como las diligencias que se hayan realizado en las mismas.

El estado informó que con este sistema se obtienen datos de la víctima como: nombre, foto, tipo de discapacidad, edad, sexo, identidad genérica, estado civil, ocupación, escolaridad, nivel socio-económico, origen étnico, lugar de residencia, y media filiación. Del mismo modo, se capturan datos de la persona imputada o imputadas, como: foto, nombre (s), sexo, identidad genérica, si pertenece o no a algún grupo criminal o de delincuencia organizada, edad, escolaridad, domicilio, estado civil, lugar de nacimiento, lugar de residencia, nivel socioeconómico, ocupación, características físicas y media filiación, entre otros.

² Al respecto, el estado indicó que la duplicidad de registros se corroboró consultando los libros de gobierno respectivos, donde se confirmó que se trataba de la misma víctima y el mismo hecho.

De acuerdo con el estado el SIFH podrá generar la geo-referenciación de los casos de feminicidio u homicidio de mujeres ya que dentro del programa se suministrará información relacionada con los datos del delito³. Adicionalmente, el estado refirió que la información con que se alimenta el SIFH se actualizará y modificará conforme a los avances que generan las diligencias practicadas en cada una de las averiguaciones previas o carpetas de investigación.

Este sistema se encargará de alimentar al Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres (en adelante, Banavim), así como a otras plataformas que permitan aprovechar la información y generar reportes integrales de inteligencia en la investigación, tales como Plataforma México, el Sistema para el registro e identificación de las huellas y otros datos balísticos; el Sistema de identificación de huella dactilar; el Sistema de base de datos del ADN, y Mandamientos Judiciales.

A la fecha el SIFH cuenta con la captura de todas las averiguaciones previas y las carpetas de investigación en sus campos anteriormente mencionados. De este modo, se generó la plataforma que permite determinar el estado en que se encuentran las carpetas de investigación o averiguaciones previas. De manera progresiva y periódica se reportará el avance de las mismas en términos de lo establecido en el *Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio para el Estado de Morelos*.

En este sentido, el estado indicó que el SIFH reporta la siguiente información respecto del estado que guardan las 271 carpetas de investigación o averiguaciones previas: i) trece consignadas; ii) 101 con sentencia; iii) 40 en estudio; iv) 49 judicializadas, pendientes por ejecutar orden de aprehensión; v) siete concluidas por incompetencia; vi) diez concluidas por extinción de la pretensión punitiva por muerte del delincuente, y vii) 51 en investigación.

Finalmente, el estado agregó que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 165 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, en relación con el artículo 51, numeral 3 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, resulta imposible anexar los reportes de las actualizaciones de los casos⁴.

Segundo indicador: el diagnóstico de casos a reabrirse en términos del artículo 223 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos

El estado reportó que del análisis y revisión de los 106 casos de feminicidio y homicidio de mujeres que se encontraban en archivo temporal o reserva, se determinó la reapertura de todas las carpetas de investigación, según su avance de estudio. Asimismo indicó que, a la fecha, se tienen 48 carpetas de investigación reaperturadas que serán atendidas de acuerdo a lo establecido en el *Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio para el Estado de Morelos*⁵. De este modo, el estado refirió que en atención al citado protocolo se subsanarán las omisiones que se hayan presentado en las investigaciones⁶.

³El estado indicó que estos datos son, entre otros, la causa de la muerte, fecha del reporte de desaparición o denuncia, actos violentos previos a la muerte, línea de investigación, modalidad y tipo de violencia, descripción de heridas, relación víctima-victimario, geo-localización, ubicación y tipo del lugar de los hechos o hallazgo, fecha de hallazgo, así como observaciones y hechos, lo cual permite determinar acciones de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

⁴ El estado señaló que dichos reportes se encuentran a disposición de las personas que establece su legislación. Asimismo, refirió que las carpetas se encuentran físicamente en las fiscalías de homicidio de mujeres de acuerdo a cada región, anexo 1.

⁵ El estado informó remitió copia de la lista de los 48 casos reaperturados de acuerdo a la región que corresponden. Asimismo, proporcionó los 48 acuerdos de reapertura.

⁶ Cabe señalar que el estado remitió copia del acuerdo de reapertura de once de los 48 casos mencionados en los cuales se señalan las diligencias específicas a desahogar en cada expediente.

Por otro lado, el estado informó que derivado del estudio de estos 106 casos, se han iniciado tres procedimientos administrativos para que la Visitaduría General determine la responsabilidad administrativa de las y los servidores públicos que intervinieron en ellas⁷.

Tercer indicador: el número de casos reabiertos

De los 106 casos que se encontraban en archivo temporal o reserva de acuerdo a lo informado por el estado se han reaperturado 48 carpetas de investigación o averiguaciones previas, para el fortalecimiento en sus medios probatorios, así como para subsanar las omisiones de la integración de las mismas de acuerdo al *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*. Adicionalmente, el estado señaló que de las 106 carpetas de investigación, 40 continúan en estudio para determinar su reapertura.

Cuarto indicador: el número de casos consignados o judicializados

El estado indicó que, actualmente se tienen trece averiguaciones previas consignadas y 49 carpetas de investigación judicializadas, sumando un total de 62 casos consignados o judicializados. Asimismo, refirió que siete sentencias están en proceso de emisión por parte del Poder Judicial.

Quinto indicador: el número de casos concluidos

Respecto al número de casos concluidos el estado informó que de los 271 casos de homicidios y feminicidios, 101 cuentan con sentencia condenatoria, esto es, el 37.26%⁸. Por su parte, en diez de los casos se extinguió la pretensión punitiva por muerte del imputado y respecto de siete casos se determinó incompetencia. De este modo, el estado refirió que el 43.54% de los casos han sido concluidos⁹.

El estado indicó que se han emitido 47 sentencias condenatorias con perspectiva de género, de las cuales en tres se ha impuesto una penalidad máxima de 70 años de prisión, y en el resto se ha impuesto penalidades que van de los 40 a 45 años de prisión, más la reparación del daño.

Sexto indicador: el número de casos que continúan en investigación

El estado informó que a la fecha, de las 271 carpetas de investigación o averiguaciones previas, 51 casos se encuentran en investigación, dentro de los cuales están comprendidos los 48 casos reaperturados.

Por otro lado, señaló que en relación con los 28 casos, en los que de acuerdo al informe emitido por el grupo de trabajo, las víctimas se encontraban en calidad de desconocidas¹⁰, se ha logrado identificar a 18 víctimas.

Séptimo indicador: el número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal

En cuanto a este indicador, el estado señaló que de las 106 carpetas que se encontraban en archivo temporal o reserva, 41 están siendo revisadas en su totalidad de acuerdo al Protocolo anteriormente referido, y que en ningún caso se ha confirmado el archivo temporal o reserva por segunda ocasión.

⁷ El estado remitió una tarjeta informativa de fecha 5 febrero de 2015.

⁸ El estado adjunto copias simples de las 101 sentencias, en términos de lo establecido en el artículo 32, numeral 27, de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

⁹ Estos datos corresponden al avance presentado al 11 de marzo de 2015, los cuales de acuerdo a lo informado por el estado serán modificados conforme al progreso de los mismos hasta concluir las 271 carpetas.

¹⁰ El estado anexó los 18 acuerdos de declaración de identidad de las víctimas.

Adicionalmente, el estado informó que en los últimos cinco meses, se han cumplimentado 88 órdenes de aprehensión en casos en los que las víctimas son mujeres, en delitos tales como, violación, homicidio calificado, abuso sexual, estupro, incumplimiento de las obligaciones de asistencia alimentaria, violencia familiar, entre otros¹¹.

Finalmente, el estado agregó que para el año 2015 continuará realizando acciones encaminadas a: i) determinar el total de diligencias a realizar en los casos reaperturados; ii) ajustar el SIFH de acuerdo a las necesidades detectadas; iii) emitir informes de cumplimiento de órdenes de aprehensión; iv) realizar informes periódicos de la judicialización de asuntos recapturados, y v) realizar la entrega de los acuerdos que confirmen los archivos temporales o reservas.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto al primer indicador sobre la relación de las acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos registrados el grupo valora positivamente la creación del *Sistema de Investigación de Femicidios y Homicidios de Mujeres*, el cual se considera un paso importante para la construcción de una base de datos que permita obtener la información necesaria de femicidios y homicidios de mujeres. Sin perjuicio de lo anterior, el grupo considera que la base de datos del SIFH no arroja ninguna relación sobre las acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos de femicidio y homicidio de mujeres.

En este sentido, el grupo de trabajo observa que de la documentación remitida por el estado no es posible obtener un análisis que derive en una relación o listado de las acciones de investigación emprendidas para cada uno de los 271 casos registrados. Este indicador suponía que cada uno de los expedientes se debió haber analizado minuciosamente para emprender actos de investigación. Por lo tanto, para comprobar la implementación del mismo, era necesario remitir información clara respecto del status, las diligencias faltantes o pendientes de desahogar y las acciones a realizar en la investigación de cada caso, por lo que el grupo considera que no se dio implementación al presente indicador.

Por lo que se refiere al diagnóstico de los casos a reabrirse, el grupo de trabajo considera que no existe dicho diagnóstico, puesto que el estado no remitió información puntual que explicara las razones por las cuales se había decidido la reapertura de ciertos casos y las diligencias específicas a realizar en cada uno de ellos.

El informe del estado resulta poco claro, ya que si bien se indica que se encuentra realizando el análisis de la reapertura de los 106 casos en archivo temporal o reserva, por una parte, indica que 48 casos han sido reaperturados y por la otra, señala que 40 casos continúan en estudio para determinar si procede la reapertura de los mismos, mientras que de los 18 casos restantes no se proporciona información alguna.

El grupo de trabajo observa que el anexo remitido por el gobierno del estado de Morelos denominado “Diagnostico de los 48 casos reaperturados” se limita a realizar un listado de dichos casos así como de las fiscalías regionales a los que corresponden.

Si bien el estado remitió copia de 48 acuerdos de reapertura de los casos, el grupo nota que sólo once de éstos acuerdos, remitidos por la Fiscalía Regional Oriente de Cuautla, contienen las diligencias a realizar para cada caso. El grupo considera necesario realizar un diagnóstico particular de cada uno de los casos, con la finalidad de identificar las diligencias específicas que deben llevarse a cabo, de ser

¹¹ El estado entregó copia simple del oficio de fecha 5 de Marzo de 2015, suscrito por Arturo Moncayo Mejía, Director de Aprehensiones de la Policía de Investigación Criminal, donde se informa el cumplimiento de las órdenes de aprehensión.

caso, para garantizar el cumplimiento de la obligación específica de investigar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en la entidad. De este modo, se considera que, el indicador fue parcialmente implementado.

En relación con el número de casos reabiertos, el estado informó que de los 106 casos en archivo temporal o reserva, se reabrieron 48 casos y que se están estudiando otros 40 para determinar su reapertura. Asimismo, indicó que continuará con el análisis de los expedientes. Al respecto, el grupo de trabajo comprende que la implementación de este indicador es un tanto compleja, por lo que considera que el mismo se encuentra en proceso de implementación hasta en tanto no se finalice con la revisión de los 106 casos.

En cuanto al número de casos consignados y judicializados el estado señaló que trece casos fueron consignados y 49 casos han sido judicializados, dando un total de 62. El grupo de trabajo, valora positivamente que, algunos de los casos reportados en este estado procesal con anterioridad por el estado, hayan sido concluidos. Por lo anterior, se considera que este indicador fue implementado.

Por lo que se refiere al número de los casos concluidos, se informó que 118 casos se encuentran concluidos, de los cuales 101 obtuvieron sentencia condenatoria, siete por incompetencia y diez por extinción de la pretensión punitiva debido a la muerte del imputado. El grupo de trabajo reconoce el avance en la investigación y sanción de estos casos, ya que de la información proporcionada anteriormente por el estado sólo 67 habían sido concluidos. En consecuencia, se considera que este indicador fue implementado.

Con relación al número de casos que continúan en investigación, de conformidad con la información proporcionada por el estado, el grupo observa que 51 casos continúan en investigación, dentro de los cuales se encuentran los 48 casos se encuentran reaperturados, por lo que este indicador se considera implementado.

Respecto al número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal el estado de Morelos señaló, como ya se mencionó, que de los 106 casos en reserva o archivo temporal, 48 se encuentran reabiertos y 41 ó 40 –existe una inconsistencia en este dato– se están estudiando para determinar su reapertura. Al respecto, el grupo de trabajo no cuenta con la información precisa en este rubro. Sin embargo, reconoce que en ninguno de estos casos el estado ha confirmado la reserva en una segunda ocasión, por lo que se considera que este indicador fue implementado.

Adicionalmente, el grupo valora positivamente que el estado emprenda procesos administrativos para determinar la responsabilidad de las y los servidores públicos encargados de las investigaciones de los casos de feminicidio y homicidio de mujeres, por las posibles omisiones en las investigaciones.

Finalmente, el grupo de trabajo considera que la presente propuesta está parcialmente implementada, ya que si bien se reconoce el avance general en las investigaciones y sanciones de los 271 casos de feminicidios y homicidios de mujeres, el estado no informó sobre las acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos; aunado a la falta de un diagnóstico preciso sobre cada uno de los 106 casos que se encuentran en archivo temporal o reserva.

II. Segunda propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Crear programas de capacitación y profesionalización permanentes dirigidos a las servidoras y los servidores públicos encargados de la prevención, atención (incluyendo al sector salud), investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Tales programas deberán ser continuos y focalizados considerando las atribuciones de cada dependencia y las personas que ejercen funciones públicas. Igualmente, tienen que contar con un enfoque práctico y deben incluir a todas las funcionarias y funcionarios que realicen actividades de atención a las mujeres víctimas de violencia. En el caso de las autoridades del sector salud, debe incluir el conocimiento y la aplicación de la NOM- 046.

Los programas de capacitación deberán tener un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y estar orientados a la erradicación del feminicidio, conforme a los estándares constitucionales y convencionales en la materia. En el caso de las autoridades jurisdiccionales, las capacitaciones deberán dar a conocer los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ejercer el control difuso de convencionalidad y constitucionalidad en las resoluciones.

Diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación tanto de las personas que imparten la capacitación, como de las personas que la reciben.

b) Acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: el diseño de los programas

El estado informó que está realizando las acciones necesarias para la creación y articulación del Subprograma Estatal de Capacitación y Profesionalización de las y los Servidores Públicos, encargados de la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, el Subprograma Estatal de Capacitación).

Dicho subprograma será revisado, aprobado y autorizado por el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, SEPASE) y contemplará tres vertientes: capacitación permanente; redes regionales de atención a la violencia contra las mujeres, y profesionalización del servicio público en el estado.

El Subprograma Estatal de Capacitación estará dirigido al personal de mandos medios y superiores, así como operativo, encargado de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de las Secretarías de Gobierno; Finanzas y Planeación; Educación; Salud; la Comisión Estatal de Seguridad Pública; la Fiscalía General del Estado; el Instituto de la Mujer del Estado Morelos (en adelante, IMEM); el Instituto de Desarrollo y fortalecimiento Municipal; la Comisión de Equidad y Género del Congreso del estado, y dependencias invitadas del SEPASE: Tribunal Superior de Justicia; Defensoría Pública; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; Secretarías de Cultura, Desarrollo Social, Información y Comunicación, así como las Instancias Municipales de las Mujeres y Unidades de Género.

Segundo indicador: la contratación del personal especializado

Si bien no se proporcionó información específica respecto la implementación de este indicador en relación con el Subprograma Estatal de Capacitación, dentro de la información remitida por el estado se encuentran los nombres y las semblanzas curriculares del personal especializado externo contratado para las capacitaciones impartidas durante el 2014.

Tercer indicador: la implementación de los programas

El estado señaló que en tanto se implementa el Subprograma estatal de capacitación, como una acción de cumplimiento a mediano plazo, a partir de septiembre de 2014 se han realizado esfuerzos encaminados a la formación, profesionalización y articulación de las servidoras y servidores públicos que aplican el Modelo de Atención Único (en adelante, MAU), según se detalla a continuación.

Se reportaron las siguientes acciones de capacitación realizadas por el IMEM:

- Capacitación introductoria permanente en conceptos y principios básicos de género desde el feminismo y desde las nuevas masculinidades; violencia de género, y lenguaje incluyente.
- Creación de redes regionales de atención a mujeres en situación de violencia de género, conformadas por servidoras y servidores públicos, que respondan a las necesidades específicas e inmediatas para atender a las mujeres en situación de violencia, con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

Las redes comprenden dos etapas, la primera se realizó durante los meses de septiembre-diciembre de 2014 y consistió en generar las bases de un marco teórico conceptual común. La segunda, inició en marzo y concluirá en agosto de 2015, y contempla la implementación del MAU, así como su seguimiento y evaluación.

- Profesionalización, a través de dos líneas de acción. La primera atiende la necesidad de contar con personal especializado (capacitadoras y capacitadores certificados) en temas de perspectiva de género, que repliquen estos temas en las dependencias de la función pública, y la segunda, responde a la necesidad específica que requiere cada una de las dependencias conforme a su operatividad.

Respecto a la primera, con el fin de buscar la profesionalización del personal del IMEM, a través del Estándar de Competencia EC0308, se proporciona capacitación presencial¹² en materia de conceptos y principios básicos de género; violencia de género, masculinidad y micromachismos; derechos sexuales y reproductivos, y lenguaje incluyente.

Por cuanto a la segunda, se trata de acciones de continuidad al diseño integral de capacitación del estado. Se reportaron las siguientes acciones de capacitación: i) la implementación del Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos¹³; ii) el curso-taller en materia de “Impartición de Justicia con Perspectiva de Género”¹⁴; iii) los talleres en “Procuración de justicia con perspectiva de género para la prevención y atención a mujeres y niñas víctimas de trata en el estado de Morelos”¹⁵; iv) el taller de capacitación en la aplicación del “Modelo Único de Atención a mujeres en situación de violencia”¹⁶; v) el diplomado “Modelos y técnicas de intervención psicoterapéutica con enfoque de género para la atención a mujeres en situación de violencia”¹⁷; vi) el Curso-taller de “Sensibilización sobre nuevas masculinidades”¹⁸, y vii) el taller en “Género y Políticas Públicas”, así

¹² El estado remitió copia de cinco semblanzas curriculares del personal certificado.

¹³ Dirigido a personal de la Fiscalía General de Justicia.

¹⁴ Dirigido a Magistradas, Magistrados, Juezas, Jueces, Secretarías y Secretarios de acuerdos, adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado y al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.

¹⁵ Dirigido a servidoras y servidores públicos municipales y estatales responsables de la atención del delito de trata, y mujeres víctimas de este delito.

¹⁶ Dirigido a servidoras y servidores públicos de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, la Fiscalía General del Estado, el Sistema DIF y la Secretaría de Educación, que forman parte del SEPASE.

¹⁷ Dirigido a psicólogas del IMEM, refugios y centros de atención a mujeres en situación de violencia.

¹⁸ Dirigido a personal de seguridad pública y estudiantes de educación media superior.

como una tutoría para conocer el marco normativo que rige las funciones del Sistema de Igualdad y del SEPASE¹⁹.

Por parte de la Secretaría de Educación se reportaron las siguientes acciones: i) el taller “Desarrollo humano para la sensibilización de los tutores”²⁰; ii) el curso “Derechos humanos e igualdad de género”²¹; iii) las mesas de trabajo y talleres “Acciones para la creación de la unidad de igualdad de género en el sector educativo”²²; iv) el taller “Construcción de la feminidad y de la masculinidad”²³, y v) el taller “Escuelas libres de violencia: promotores de paz”²⁴.

Respecto a los programas de capacitación dirigidos a las y los servidores públicos del sector salud, el estado señaló que a nivel federal, en todos los estados, se cuenta con el “Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género” cuyas acciones son realizadas por personal específico adscrito al mismo²⁵. En este sentido, reportó las siguientes acciones de capacitación: i) el curso-taller “NOM-046-SSA-2005. Violencia familiar, sexual y de género. Criterios para su prevención y atención”; ii) el taller “Equidad y género”; iii) el taller nacional de “Formación de facilitadoras y facilitadores para personal de Enfermería de Urgencias. NOM-046-SSA-2005. Violencia Familiar, Sexual y de Género. Criterios para su prevención y atención”; iv) el taller regional “NOM-046-SSA-2005. Violencia familiar, sexual y de género. Criterios para su prevención y atención”; v) el taller “Buen trato en salas de gineco-obstetricia”; vi) el taller “Buen trato en salas de parto”, y vii) el taller “Formación de facilitadoras y facilitadores en intervenciones preventivas: violencia en el noviazgo, violencia sexual en el ámbito comunitario con mujeres y violencia sexual en el ámbito comunitario con hombres”.

Por otro lado, el estado reportó que para la debida implementación del Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos, y en atención a la tercera propuesta del grupo de trabajo, la Fiscalía General inició la primera etapa del proceso de capacitación del personal operativo (tres Ministerios Públicos, dos peritos y diez policías mujeres de investigación criminal).

Asimismo indicó que la segunda etapa se realizó en marzo de 2015 y estuvo dirigida a mandos medios (tres Ministerios Públicos Coordinadores de las Fiscalías Especializadas en la Investigación de Homicidio de Mujeres y Femicidio, una coordinadora del grupo de policías mujeres de la Policía de Investigación Criminal, y dos peritos en criminalística, entre ellos, el Coordinador de la Unidad de Escena del Crimen). Dicha capacitación fue impartida por el Observatorio Nacional de Femicidios en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cuarto indicador: la evaluación de resultados (averiguaciones previas y sentencias con perspectiva de género)

¹⁹ Dirigido a servidoras y servidores públicos de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, la Fiscalía General del Estado, el Sistema DIF Estatal y la Secretaría de Educación.

²⁰ Dirigido al personal operativo docente del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario del estado de Morelos, CBTA No. 49.

²¹ Dirigido a personal administrativo del área de apoyo a la educación del Instituto Tecnológico de Zacatepec.

²² Dirigido a autoridades de las diferentes Secretarías del estado, así como personal directivo de centros de educación básica, media superior y superior.

²³ Dirigido a docentes y alumnos de la Universidad Tecnológica del Sur del Estado de Morelos (en adelante, UTSEM).

²⁴ Dirigido a alumnos, docentes, padres de familia y administrativos de la UTSEM.

²⁵ El estado remitió los currículums del personal adscrito a dicho programa.

El estado señaló que las diligencias realizadas dentro de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación, integradas durante el periodo revisado por el grupo de trabajo, se han realizado con perspectiva de género y derechos humanos. Asimismo, indicó que a la fecha se han obtenido 47 sentencias con perspectiva de género y que en los casos en que los tribunales emitan sentencias absolutorias, se hará una evaluación para detectar las posibles deficiencias en la integración y judicialización de las carpetas de investigación o averiguaciones previas que permita a la Fiscalía perfeccionar los procesos de capacitación.

Por otra parte, en cuanto a las estrategias de evaluación de las acciones de capacitación para el 2015, el estado reportó que la capacitación impartida por el IMEM se evaluará a través de cuatro etapas. La primera etapa, denominada “Reacción” evaluará las reacciones, sentimientos y el grado de satisfacción de las personas capacitadas, a través de cuestionarios de satisfacción. La segunda, titulada “Aprendizaje”, permitirá conocer el incremento en el conocimiento de las y los participantes, mediante una evaluación al finalizar cada curso. La tercera etapa referida como “Comportamiento o transferencia” se enfocará en la forma en la que se pone en práctica el aprendizaje obtenido. Finalmente, en la etapa llamada “Impacto” se buscará medir los efectos en el entorno socio-comunitario, a partir de encuestas realizadas, a las personas usuarias, sobre la eficiencia de los servicios proporcionados por parte de las instituciones que integran el SEPASE.

Para las capacitaciones regionales, se señaló que en 2015 se elaborará una metodología para la implementación, seguimiento y monitoreo de las redes interinstitucionales para la atención de mujeres víctimas de violencia.

Por otra parte, en relación a las capacitaciones impartidas por organizaciones de la sociedad civil, empresas e instituciones académicas, se indicó que se aplicarán los siguientes criterios para medir su impacto: i) la dependencia que requiera la capacitación deberá verificar si las instancias que capacitarán se harán responsable del seguimiento y continuidad a las etapas de evaluación; ii) en caso de que las instancias contratadas, no se hagan cargo del seguimiento de la evaluación, la dependencia que solicita la capacitación será la responsable de establecer los mecanismos de evaluación, y iii) si lo requiere, la dependencia que solicita la capacitación, podrá auxiliarse del IMEM para establecer y coordinar los mecanismos de evaluación.

Quinto indicador: la generación de datos que refieran al número de cursos o talleres tomados por autoridades al año (distinguiendo por tipos de funcionarias y funcionarios)

El estado señaló que durante el periodo de septiembre a diciembre de 2014, se impartieron 73 capacitaciones con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, de las cuales el 11% fueron permanentes, el 19% regionalizadas y el 70% profesionalizadas²⁶. En suma, se capacitó a un total de 2,842 servidoras y servidores públicos de las cuales 58% son mujeres y 42% son hombres. Asimismo, indicó que el objetivo es que durante el 2015 se replique el conocimiento adquirido.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

En relación con el primer indicador, relativo al diseño de los programas de capacitación, el grupo de trabajo observa que si bien se anuncia la creación del Subprograma Estatal de Capacitación, no se proporciona información alguna sobre su diseño, posibles contenidos, metodología para su elaboración o cualquier tipo de datos que permitan inferir válidamente que el estado está trabajando en dicho proyecto o al menos que cuenta con un plan de acción sujeto a materializarse.

²⁶ El estado remitió la información específica correspondiente al número de personas, desagregado por sexo y nivel de mando, que asistieron a cada uno de los programas y talleres reportados.

El grupo de trabajo reconoce la dificultad de realizar en su totalidad las acciones necesarias para implementar la presente propuesta en el plazo de seis meses. No obstante, el diseño del programa, o al menos, la metodología para la elaboración del mismo, se considera el mínimo necesario a fin de evidenciar algún tipo de avance en la implementación de la propuesta, más aún, si se toma en cuenta que el avance en la implementación del resto de los indicadores depende de la concreción del diseño de un programa que prevea, al menos, la población objetivo y sus funciones, así como las necesidades y atribuciones de cada una de las dependencias.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo observa que aunque no fue remitido como parte de la implementación de esta propuesta, la Fiscalía General cuenta con un *Programa Anual de Capacitación con Perspectiva de Género* para el 2015, que parte de la realización de un diagnóstico de la población objetivo a capacitar. El grupo de trabajo valora dicho esfuerzo y hubiese esperado contar, al menos, con una planeación similar para el resto de las dependencias encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Con respecto a la implementación del resto de los indicadores, analizados a continuación, cabe señalar que las acciones reportadas por el estado, corresponden a capacitaciones implementadas durante el 2014, fuera del marco del Subprograma Estatal de Capacitación que pretende crearse. Por ello, si bien se valoran los esfuerzos realizados en la materia, no resulta posible para el grupo de trabajo pronunciarse sobre su idoneidad, principalmente cuando sólo se enuncian y no se proporciona información específica sobre el contenido de los talleres y programas.

Por lo que hace a la contratación de personal especializado, la información presentada por el estado se restringe, como ya se mencionó, a las capacitaciones implementadas en 2014 de manera paralela a la implementación del Subprograma Estatal de Capacitación.

En cuanto a la implementación de los programas, el grupo de trabajo observa que el estado reportó una serie de actividades que no necesariamente se relacionan con la capacitación de servidoras y servidores públicos, sino que consisten en acciones de difusión de los derechos humanos de las mujeres o bien de prevención de la violencia, dirigidas a la población general. Es decir, muchas de las acciones de capacitación no están dirigidas a proporcionar al personal de las dependencias las herramientas necesarias para la atención adecuada y con perspectiva de género de las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, a pesar de ser un requerimiento expreso del grupo de trabajo, no se presentó información alguna sobre capacitaciones dirigidas al personal del Poder Judicial. En el caso de la capacitación dirigida al personal del sector salud, llama la atención del grupo de trabajo que ésta depende en su totalidad de un programa federal preexistente a las propuestas realizadas por el grupo. Si bien se considera pertinente que el gobierno del estado se apoye en programas federales, no es posible identificar acciones concretas realizadas por el gobierno estatal para la adecuada implementación de la NOM-046, aun cuando ésta fue objeto específico de la propuesta. Es decir, a lo largo de su informe el grupo señala que las capacitaciones en materia de dicha norma no han sido efectivas y que existe un problema en la materia. Sin embargo, fuera de las acciones federales que se implementan normalmente, no es posible observar algún tipo de esfuerzo particular por parte del estado.

Por lo que se refiere a la evaluación de los resultados de las capacitaciones, el grupo considera que falta información que permita verificar si las capacitaciones impartidas y en proceso de implementación reportadas por el estado, se traducen en la generación de herramientas que fortalezcan la labor de las autoridades en aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y de procedimiento que les permitan incorporar la perspectiva de género en su quehacer diario. En este sentido, no se observan avances en el diseño específico de los mecanismos de seguimiento y evaluación reportados por el estado para cada tipo de capacitación así como para el personal capacitado.

Finalmente, en cuanto a la generación de datos sobre el número de cursos impartidos el grupo valora el desglose de cifras presentadas por el estado respecto a las capacitaciones impartidas durante 2014, y lo insta a llevar un seguimiento puntual de las acciones que se emprendan durante el 2015 en el marco del Subprograma Estatal de Capacitación.

De lo anteriormente expuesto, el grupo de trabajo considera que la presente propuesta fue parcialmente implementada.

III. Tercera propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Morelos, recomendó impartir, de manera continua, capacitaciones especializadas en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración de justicia en la entidad, y no solamente al personal de la Fiscalía de Femicidios y la Fiscalía de Delitos Sexuales. Las capacitaciones tienen que estar diseñadas con un fuerte componente práctico que permita la eficaz operación de los protocolos, teniendo como principal guía el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la SCJN.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe:

Primer indicador: la difusión y circulación oficial de los protocolos de investigación entre las autoridades encargadas de la procuración de justicia

El estado informó que la Fiscalía General trazó una estrategia integral para la capacitación y difusión de los siguientes protocolos: i) *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*; ii) *Lineamientos para el personal que presta atención, asistencia y protección a las víctimas de delitos sexuales*; iii) *Protocolo de Alerta AMBER*, y iv) *Protocolo de Investigación de hechos relacionados con la Desaparición de Mujeres*.

Al respecto, señaló que los protocolos antes referidos fueron difundidos a través de su página de internet a partir del 19 de febrero del 2015²⁷. Con ello de acuerdo a lo indicado por el estado se garantiza que el personal operativo encargado de la procuración de justicia, así como el público en general, puedan consultar toda la legislación internacional, nacional, local e interna de la Fiscalía General, como son los protocolos, reglamentos y acuerdos del titular de la institución en la materia.

Segundo indicador: el diseño e impartición de cursos especializados en la materia

El gobierno del estado indicó que la Fiscalía General cuenta con el Programa Anual de Capacitación con Perspectiva de Género de la Fiscalía General²⁸ (en adelante, Programa Anual) el cual tiene como objetivo sentar las bases necesarias para la formación y capacitación de los elementos operativos y administrativos de la Fiscalía General en materia de igualdad, no discriminación y de eliminación de la violencia contra las mujeres.

²⁷ Dichos protocolos se encuentran disponibles en: <http://fiscaliageneral.morelos.gob.mx>.

²⁸ El estado remitió copia del Programa Anual de Capacitación con Perspectiva de Género.

Señaló que dicho Programa Anual establece doce cursos en temas de perspectiva de género dirigidos al personal operativo y seis cursos dirigidos al personal administrativo involucrado con el tema de género, estableciendo una meta a alcanzar de 400 elementos operativos capacitados y 180 trabajadores de tipo administrativo, haciendo un total de 580 servidores públicos capacitados de un total de 1,631, obteniendo un porcentaje de 35.56%. Además, el estado refirió que el programa cuenta con dos tipos de evaluaciones, la docente y la de desempeño del personal.

Derivado del Programa Anual referido, el estado informó que se han programado cursos específicos de carácter tanto teórico como práctico de los siguientes protocolos: i) *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*; ii) *Protocolo de Órdenes de Protección para la Fiscalía General del Estado de Morelos* y, iii) *Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con Perspectiva de Género*, los cuales estarán dirigidos a ministerios públicos, peritos, policías y asesores jurídicos, así como mandos medios y superiores, con la finalidad de que conozcan los protocolos y la correcta aplicación de los mismos.

En este sentido, el estado señaló que, una vez que hayan tomado la capacitación básica, continua o especializada, todas las y los servidores públicos firmarán la constancia con la que se acreditará que han recibido la capacitación. Asimismo, refirió que esta capacitación inicial será programada durante todo el año 2015 y se realizará de manera constante. La impartición de la capacitación inicial será impartida por el IMEM de acuerdo al Subprograma Estatal de Capacitación.

Adicionalmente, el estado informó que dentro de este Programa, se han calendarizado cursos en violencia familiar, delitos sexuales, feminicidios, homicidio de mujeres, asistencia y protección de la víctima y órdenes de protección, que cuentan con sus protocolos.

En cuanto a la impartición de los protocolos, el estado informó que en el año 2014, se implementó una capacitación a la Fiscalía General sobre el *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*, misma que se impartió a 18 mujeres y nueve hombres los días 27 y 28 de noviembre y, 8 y 9 de diciembre. Asimismo, refirió en enero de 2015, capacitó a tres ministerios públicos, dos peritos y diez policías mujeres de investigación criminal, y en marzo realizó otra capacitación a los coordinadores de las fiscalías especializadas en la investigación de homicidios de mujeres y feminicidios, una coordinadora del grupo de policías de mujeres de la policía de investigación criminal y dos peritos en criminalística, todas ellas, en materia del protocolo referido.

Tercer indicador: la generación de datos que refieran el número y tipo de personal capacitado, en relación al total del personal de cada instancia

El estado refirió que este indicador se encuentra considerado en su Programa Anual de Capacitación, conforme al cual se capacitará al total de personal que atiende a las mujeres víctimas de todos los delitos (personal administrativo, ministerios públicos, peritos y policías).

Asimismo, indicó que las constancias con la que se acreditará la capacitación serán un medio para determinar estadísticamente el número de hombres y mujeres, nivel y cargo que desempeñan, así como, el avance de la capacitación otorgada.

Cuarto indicador: la creación de mecanismos de evaluación y certificación sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación y del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la SCJN

El estado informó que dentro del Programa Anual de Capacitación se tienen considerados los siguientes seis mecanismos de evaluación para el personal operativo y administrativo en la aplicación adecuada de los protocolos:

- Autoevaluación: es un instrumento que arroja datos sobre la percepción que tiene cada funcionario sobre su quehacer profesional;
- Satisfacción de servicio: es un instrumento que evalúa e interroga a las usuarias sobre la percepción que como beneficiarias terminales tienen sobre el servicio del que son sujetas;
- Entre pares: es un instrumento que promueve la evaluación entre sujetos que realizan la misma actividad y que por lo tanto son los especialistas en el ejercicio de la tarea.
- Evaluaciones de desempeño: son los resultados de los indicadores de gestión que establecerá cada unidad administrativa para los operadores;
- Supervisión de mandos superiores: consiste en la realización de visitas periódicas a las unidades centrales y foráneas, de los mandos superiores para verificar y evaluar la aplicación de los procedimientos por parte del personal relacionado con los protocolos, y
- Visitas técnicas de la Visitaduría: consiste en las revisiones de las carpetas de investigación o averiguaciones previas por parte del personal de la Visitaduría para detectar irregularidades o buenas prácticas. Asimismo, el Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación del Protocolo de Femicidios, al realizar las revisiones de las carpetas o averiguaciones previas podrá darle vista a la Visitaduría General en aquellos casos en donde existan irregularidades en su integración.

El estado indicó que también, se cruzarán las evaluaciones que proporcionarán un resultado cualitativo y cuantitativo, permitiendo con ello reforzar las áreas de oportunidad.

Finalmente, se señaló que en el caso de los ministerios públicos, peritos y policías, los resultados de sus evaluaciones de desempeño se reportarán al centro de control confianza, de conformidad con su legislación aplicable.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

En cuanto al primer indicador previsto por el grupo de trabajo relativo a la difusión y circulación oficial de los protocolos de investigación entre las autoridades encargadas de procuración de justicia el grupo de trabajo observa que si bien en la página de internet de la Fiscalía General se encuentran los protocolos señalados por el estado, la misma no está actualizada, ya que no es posible consultar tanto el *Protocolo de Órdenes de Protección para la Fiscalía General del Estado de Morelos* como el *Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con Perspectiva de Género*, por lo que insta a la Fiscalía General a actualizar su página de internet a la brevedad.

Asimismo, a consideración del grupo el hecho de que los protocolos estén en internet no necesariamente asegura su correcta difusión entre todas las y los servidores públicos involucrados.

Por lo que se refiere al diseño e impartición de cursos especializados en materia de protocolos el grupo observa que de acuerdo con el Programa Anual de Capacitación no se hace referencia directa a la capacitación en la materia. Sin embargo, es posible notar que en las evaluaciones previstas en este programa se pretende medir los conocimientos y aplicaciones, entre otras cosas, de los protocolos, sin especificar de qué protocolos se trata. En este sentido, el grupo de trabajo considera indispensable que dentro del programa de capacitación referido se establezca, de manera clara, la impartición de cursos especializados en la aplicación de todos los protocolos.

En cuanto a la impartición de cursos especializados en materia de los protocolos, de la información remitida por el estado, el grupo nota tanto en el año 2014 y hasta lo reportado de 2015, únicamente se implementó capacitación a la Fiscalía General sobre el *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*. Llama la atención del grupo de trabajo que no se encontró ninguna capacitación sobre algún otro protocolo de investigación.

Por lo que hace a la generación de datos que refieran el número y tipo de personal capacitado, el grupo observa que éstos no han sido generados toda vez que dependerán del Programa Anual de Capacitación que está pendiente de implementarse.

Respecto de la creación de mecanismo de evaluación y certificación sobre la implementación de los protocolos de investigación y del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. El grupo reconoce que se consideren varios tipos de evaluación. Particularmente, la de mandos superiores y las visitas técnicas de la Visitaduría. El grupo considera que estas formas de evaluación son novedosas y potencialmente útiles. Sin embargo, es necesario fortalecer las evaluaciones cualitativas en materia de protocolos de investigación, poniendo especial énfasis en la aplicación práctica de los mismos.

Por otro lado, este indicador no solamente hace alusión a los mecanismos de evaluación, sino también a los mecanismos de certificación, respecto de los cuales el informe del estado no hace ninguna mención. Asimismo, llama la atención que el Poder Judicial no se encuentre involucrado en el Subprograma Estatal de Capacitación y Profesionalización de las y los Servidores Públicos Encargados de la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Finalmente, el grupo considera que esta recomendación no ha sido implementada por el gobierno del estado ya que de la información remitida por el mismo no es posible observar la planeación e impartición de capacitaciones especializadas en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad.

IV. Cuarta propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Institucionalizar los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia en todas las instancias del estado, a fin de que aquella no quede a la discreción del personal.

Diseñar rutas críticas de actuación claras, y con responsabilidades definidas, susceptibles de evaluación periódica, a fin de facilitar la adecuada atención y canalización de las víctimas y sus familiares.

Capacitar a las servidoras y los servidores públicos encargados de la atención de la violencia contra las mujeres sobre las rutas críticas y los procesos de atención diseñados. Dicha capacitación deberá considerar los criterios señalados dentro de la segunda conclusión del presente apartado.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la elaboración de manuales de procedimientos o protocolos de actuación

El estado señaló que del 14 al 30 de enero de 2015, se realizaron mesas de trabajo en las que participaron mandos medios y superiores de las dependencias que integran el SEPASE, para la creación, actualización e implementación de protocolos y rutas críticas de atención. Además, se abordaron temas como áreas de intervención y percepción social, procedimientos en los niveles de intervención, y actualización del directorio con base en la metodología del MAU.

El gobierno del estado señaló las acciones específicas realizadas por las distintas instancias. En este sentido, se informó que en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia se creó una ruta crítica específica, denominada *Procedimiento de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia*, donde se

establecen las responsabilidades de las y los servidores para la atención y canalización de las mujeres víctimas de violencia²⁹. Asimismo, indicó que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia elaboró los lineamientos generales de operación del Refugio Casa de la Mujer y su Manual de organización³⁰, así como el Protocolo de emisión de órdenes de protección³¹ y los lineamientos del Departamento de Asistencia Jurídica al Menor de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia³².

Por su parte, la Fiscalía General emitió el acuerdo 004/2015, por el cual se creó el *Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con Perspectiva de Género*, que tiene por objeto establecer lineamientos de actuación con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, para ser aplicado por el personal de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social³³. A través de dicho acuerdo también se emitió el *Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Familiar para el Estado de Morelos*, el cual establece los mecanismos de coordinación con las diferentes instancias de gobierno, que intervengan en la prevención, atención y protección de las víctimas de violencia familiar³⁴.

Asimismo, el estado informó que el *Protocolo de Investigación de Delitos Sexuales con Perspectiva de Género para Adultos para el Estado de Morelos* se encuentra en proceso de revisión por la Coordinación General de Órganos Auxiliares de la Fiscalía General para su aprobación y publicación. También refirió que a través del acuerdo 010/2015 emitirá el *Protocolo de Órdenes de Protección de la Fiscalía General*, y que mediante acuerdo 008/2014 se modificó el *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*³⁵, en el cual, entre otras cosas, se estableció la creación de una Base de Datos que es administrada por la Dirección General de Sistemas e Información Criminológica, misma que se alimenta con información que proporciona el Ministerio Público.

La Comisión Estatal de Seguridad Pública elaboró, a través de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, en enero del presente año, el *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Género para el Estado de Morelos*, el cual se encuentra en su etapa final de revisión. Este instrumento tiene como objetivo dotar a los elementos del mando único del estado de mecanismos y procedimientos para que su actuación se efectúe con eficacia y profesionalismo en la detención, identificación, intervención, atención, protección y prevención de los casos de violencia de género³⁶. El estado señaló que la Comisión de Seguridad Pública creará una Unidad Especializada en Víctimas de Violencia Doméstica que ejecutarán acciones de orientación, canalización y atención.

²⁹ El estado remitió copia del procedimiento y descripción de actividades para la atención a mujeres víctimas de violencia.

³⁰ El estado adjuntó copia de los Lineamientos Generales y del Manual de Organización del Refugio Casa de la Mujer

³¹ El cual se describe en el apartado relativo al análisis de la implementación de la décima propuesta del presente informe.

³² El estado proporcionó los Lineamientos del Departamento de Asistencia Jurídica al Menor.

³³ El estado remitió copia del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" donde se publicó el acuerdo 004/2015 de la Fiscalía General del Estado por medio del cual se emite el *Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con Perspectiva de Género*.

³⁴ El estado proporcionó copia del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" donde se publicó el acuerdo 004/2015 de la Fiscalía General del Estado por medio del cual se emite *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para la Fiscalía General del Estado de Morelos*.

³⁵ El estado presentó copia del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" donde se publicó el acuerdo 008/2014 de la Fiscalía General del Estado por medio del cual se emite el *Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Morelos*.

³⁶ El estado remitió copia del acuerdo A/01/2015 emitido por el Comisionado Estatal de Seguridad Pública que contiene el *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Género para el Estado de Morelos*.

Finalmente, el estado señaló que la Secretaría de Salud elaboró el *Protocolo de Atención a la Violencia Sexual. Violación. Casos Urgentes* cuyo objetivo es garantizar la atención efectiva de las necesidades de salud a víctimas de violación cuando el primer contacto corresponda a los servicios de salud de Morelos³⁷.

Segundo indicador: la difusión de estos instrumentos entre el personal de las distintas instancias de atención

Respecto a los Protocolos elaborados por el DIF, el estado señaló que la difusión de dichos instrumentos, se realizará por escrito a las y los servidores encargados de brindar atención primaria y secundaria.

Por cuanto a la difusión de los protocolos de la Fiscalía General, el estado informó, que tal como se señaló anteriormente en relación con la tercera propuesta, ésta se realizó a través de la página de internet de la Fiscalía General.

El estado señaló que la difusión del *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Género para el Estado de Morelos*, se realizará por escrito al personal de la Comisión Estatal de Seguridad y por medio de la publicación del protocolo en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”. Asimismo, indicó que, una vez publicado, estará disponible en la Dirección de Enlace Interinstitucional de la Comisión Estatal de Seguridad Pública a través de su página de internet.

La difusión en el sector salud, de acuerdo a lo señalado por el estado es permanente, mediante la capacitación presencial y las entrevistas con personal de la unidad o con asesoría en servicio que incluye la dotación de los materiales normativos y la ruta crítica para servicios de salud. Adicionalmente, el estado indicó que imprimió una guía que contiene el resumen de toda la normatividad y que incluye información sobre el ciclo de violencia, la detección de violencia, los indicadores de violencia, la NOM-046-SSA2-2005, la anticoncepción de emergencia, el flujograma de atención a personas violadas y el directorio de servicios especializados³⁸.

Tercer indicador: la capacitación al personal sobre la aplicación y manejo de estos instrumentos

El estado informó que respecto a los protocolos elaborados por el DIF, dicha institución capacitará en los protocolos referidos a las y los servidores públicos encargados de brindar atención primaria y secundaria durante el 2015, comenzando en una primera etapa, con el personal de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y posteriormente de manera mensual, el último jueves de cada mes se capacitará a los delegados municipales.

Por lo que se refiere a la capacitación del personal de la Fiscalía General sobre la aplicación de los protocolos, como ya se refirió en la propuesta anterior, el estado indicó que de acuerdo al Programa Anual de Capacitación se han programado cursos específicos de carácter tanto teórico como práctico de los protocolos, los cuáles están programados durante todo el 2015 y serán impartidos de manera inicial por el IMEM.

Para llevar a cabo la capacitación del *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Género para el Estado de Morelos*, el estado señaló que la Comisión Nacional de Seguridad Pública implementará la capacitación al personal operativo, misma que se estructurará en las siguientes tres etapas. En la primera etapa, durante los meses de abril y mayo 2015, se capacitará al personal que multiplicará la capacitación en materia del protocolo y que tiene contacto directo con las víctimas, así como a la

³⁷ El estado adjunto copia del *Protocolo de Atención a la Violencia Sexual. Violación. Casos Urgentes*.

³⁸ El estado presentó copia del *Manual de Atención a Violencia del Sector Salud Morelos*.

Unidad Especializada y la Dirección de Prevención del Delito y Participación de la Comunidad³⁹. En la segunda etapa, durante mayo y junio de 2015, el personal del Mando Único será capacitado por parte de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, y en la tercera etapa se capacitará por fases al personal operativo, en bloques de 25 elementos cada semana.

En cuanto al sector salud, el estado refirió que se impartieron las capacitaciones referidas en la segunda conclusión.

Cuarto indicador: la creación de mecanismos para su evaluación y seguimiento

El estado señaló que en todas las instancias mencionadas los mecanismos de evaluación se apegarán a los que se establezcan en el Subprograma Estatal de Capacitación.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

En cuanto a la elaboración de manuales de procedimientos y protocolos de actuación el grupo trabajo valora positivamente la creación de los diversos protocolos e instrumentos de actuación reportados por el estado para las instancias del DIF, de la Fiscalía General, de la Comisión de Seguridad Pública del Estado y de la Secretaría de Salud. No obstante, llama la atención que *los Lineamientos Generales de Operación del Refugio Casa de la Mujer* reportados por el estado no fueron remitidos. Así como el hecho de que el *Procedimiento de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia* para la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familiar no provee herramientas específicas al personal que le permitan identificar los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y las acciones a realizar. En consecuencia, no se cuenta con instrumentos para la detección de la violencia y análisis del riesgo. De manera específica, preocupa que se señale que si la persona que es atendida no solicita protección se debe llevar a cabo la conciliación entre las partes involucradas, situación que fue objeto de múltiples observaciones a lo largo del informe del grupo de trabajo.

Por lo que hace al segundo indicador relativo a la difusión, el grupo observa que esta actividad está pendiente por realizar o bien se ha limitado a acciones dirigidas a la población en general. El grupo considera que la importancia de este indicador radica en que se asegure que el personal encargado de la aplicación de los protocolos y manuales conozca su existencia y contenido, asuman su carácter de obligatorios y cuenten físicamente con ellos como una herramienta de trabajo. En este sentido, si bien se reconoce la utilidad de la publicación de estos instrumentos en el Periódico Oficial del Estado o en las páginas de internet, la difusión no puede limitarse a este tipo de acciones.

Respecto a la capacitación, el estado señaló que la misma se realizará a lo largo del año 2015, por lo que el grupo de trabajo no tiene la información suficiente para pronunciarse al respecto. Sin embargo, el grupo nota que de las capacitaciones reportadas por el estado relativas al sector salud no existe ninguna sobre la implementación del *Protocolo de Atención a la Violencia Sexual. Violación. Casos Urgentes*. Además, inquieta al grupo que las capacitaciones iniciales dirigidas al personal de la Fiscalía General sobre la aplicación de los protocolos de investigación, sean impartidas por el IMEM, puesto que se trata de instrumentos prácticos y específicos en materia de investigación sobre los cuáles el IMEM no tendría por qué tener la experticia necesaria.

Finalmente, en cuanto a los mecanismos de evaluación si bien el estado indicó que éstos se realizarán de acuerdo al Subprograma Estatal de Capacitación, el grupo de trabajo reitera que como no es posible conocer el diseño y contenido de dicho subprograma, no se puede pronunciar sobre

³⁹ El estado remitió copia del oficio CESP/0278/2015, de 2 de marzo de 2015, por medio del cual solicita al Comisionado Nacional de Seguridad Pública, proporcionar capacitación sobre el Protocolo de Actuación Policial en materia de Violencia de Género.

mecanismos que desconoce. Por lo que, el grupo considera que esta propuesta se encuentra parcialmente implementada.

V. Quinta propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Implementar el Modelo de Atención Único para las Dependencias que Integran el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en el Estado de Morelos, emitido por el IMEM en 2012, en todas las dependencias que integran el SEPASE y supervisar su cabal cumplimiento.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: las medidas que se implementen para la adopción de este modelo en las diversas dependencias

El estado señaló que a través de las dependencias que integran el SEPASE, estableció acciones para reforzar la atención a mujeres víctimas de violencia, por medio de la implementación del MAU. Al respecto, indicó que el 18 de febrero de 2015, el SEPASE presentó y aprobó la actualización de MAU, mismo que se encuentra actualmente en etapa de valoración por parte de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (en adelante, CEMER) para su posterior publicación⁴⁰.

Para la actualización del MAU se llevaron a cabo mesas de trabajo por parte de las dependencias que integran el SEPASE, quienes trabajaron en la adecuación de los niveles de atención primaria, secundaria y terciaria.

En cuanto a la atención primaria, el estado indicó que la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social, brinda asesoría jurídica a víctimas directas e indirectas, y canalización a la dependencia correspondiente. Asimismo, la Comisión de Seguridad Pública, a través de los elementos del Mando Único, de la Unidad Especializada de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica y del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas brindan este tipo de atención bajo los criterios establecidos en el *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Género para el Estado de Morelos*, canalizando a las mujeres a las instancias correspondiente y realizando las acciones necesarias para su protección.

Por su parte, la Secretaría de Salud ofrece atención primaria en los Centros de Salud, los Servicios de Atención para Adolescentes, las Unidades Médicas Especializadas y los Centros Centinelas, a través de los cuales se brinda atención médica, asesoría legal y de trabajo social, acompañamiento y canalización a las instancias de atención secundaria. El Sistema DIF estatal, a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, brinda asesoría y canaliza a la víctima a la instancia correspondiente.

La Secretaría de Educación, cuenta con tres instituciones educativas certificadas en un Modelo de Equidad de Género⁴¹, el cual cuenta con un procedimiento que permite la detección temprana de casos y atención a los tipos de violencia contra las mujeres, quienes según el caso, son canalizadas a

⁴⁰ El estado adjuntó copia del oficio de validez y apego a normatividad expedido por el CEMER.

⁴¹ La Universidad Politécnica del Estado de Morelos (MEG-PR-01), el Instituto Tecnológico de Zacatepec y el Instituto Tecnológico de Cuautla (SNEST-MEG-PR-004).

las dependencias correspondientes. El objetivo a mediano plazo es ofrecer el servicio de atención primaria en todo el sector educativo del estado, en sus diferentes niveles. Al respecto, a efecto de unificar criterios y acciones, se instaló el Comité de Apoyo Técnico del Sector Educativo de la Comisión de Prevención del SEPASE.

Asimismo, el estado indicó que el Plan anual de trabajo del sector educativo 2015, incluye las líneas de acción del Comité de Apoyo Técnico, estableciendo un calendario de actividades, en conjunto con el IMEM, enfocado a la creación del *Protocolo de Atención Primaria del Sector Educativo*⁴².

Por lo que hace a la atención secundaria el estado señaló que la Fiscalía General, la brinda a través de los Ministerios Públicos, la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social, y la Fiscalía de Investigación y los médicos legistas, quienes ofrece atención psicológica, médica, legal y social. Asimismo, en enero de 2014, se creó la Unidad de Modelo de Mujeres Policías de Investigación Criminal.

La Comisión Estatal de Seguridad Pública, con la finalidad de dar una atención telefónica secundaria a través del TELAMMOR, implementó en su operatividad el *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Género para el Estado de Morelos*. Asimismo, la Dirección Jurídica de la Comisión Estatal de Seguridad Pública ofrece atención legal y puede emitir órdenes de protección a favor de las víctimas, mientras que la Unidad Especializada de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica brindará atención psicológica de contención.

La Secretaría de Salud, ofrece servicios médicos especializados y atención a la violencia en Hospitales Generales y de Especialidad, quienes pueden fungir como enlace a otra dependencia. Mientras que el DIF estatal por medio la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, brinda asesoría jurídica y psicológica, así como canalización, bajo los criterios establecidos en el *Procedimiento de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia*.

Respecto a la atención terciaria, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia opera el refugio “Casa de la Mujer”, mismo que se rige por los *Lineamientos Generales* y el *Manual de Organización del refugio “Casa de la Mujer”*.

Por otro lado, el estado refirió que el IMEM impartió las siguientes capacitaciones con el objetivo de brindar a las dependencias que integran el SEPASE las herramientas necesarias para implementar el MAU: i) el Taller de capacitación en la aplicación del “Modelo Único de Atención a mujeres en situación de violencia”, ii) el Diplomado “Modelos y técnicas de intervención psicoterapéutica con enfoque de género para la atención a mujeres en situación de violencia”, y iii) el Programa de redes regionales centro y oriente, de atención a mujeres en situación de violencia de género

Segundo indicador: el seguimiento de la implementación del modelo

El gobierno del estado señaló que a través del SEPASE se da seguimiento para la implementación del MAU por medio de cuatro acciones: las Redes Regionales para la Atención de Mujeres en Situación de Violencia; las comisiones del SEPASE de intervención primaria, secundaria o terciaria; el proceso de contención emocional, y la difusión de los servicios de atención.

Según lo referido por el estado, las Redes Regionales para la Atención de Mujeres en Situación de Violencia 2015, responden a la necesidad de difundir la importancia y metodología del MAU a las representaciones municipales de cada dependencia que integran el SEPASE, con el propósito de que repliquen en sus comunidades los servicios de atención referidos en el Manual.

⁴² El estado remitió un calendario de actividades.

Por su parte, las comisiones que integran el SEPASE, según su tipo de intervención (primaria, secundaria o terciaria), a partir de abril de 2015, realizarán mesas de trabajo a fin de evaluar avances y obstáculos en la implementación del MAU.

El proceso de contención emocional está dirigido a las y los servidores públicos de las dependencias que integran el SEPASE y que brindan atención secundaria a las mujeres víctimas de violencia. Dicho programa se implementará a partir del mes de julio de 2015, en una primera etapa a la Fiscalía General, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y el IMEM, y en una segunda etapa a la Comisión Estatal de Seguridad Pública y la Secretaría de Salud.

La difusión de los servicios de atención, contempla una estrategia de difusión en medios de comunicación y materiales de divulgación cuyo objetivo es que las mujeres víctimas de violencia conozcan y soliciten los servicios que ofrecen las dependencias del SEPASE.

Tercer indicador: Evaluación de la implementación del Modelo

El gobierno de Morelos indicó que el MAU actualizado establece un mecanismo de evaluación a través de la valoración de su operatividad en la que se revisa si es eficiente y si se adapta a las necesidades reales de las mujeres víctimas de violencia. Asimismo, se evalúa cada una de las acciones realizadas durante la planeación e implementación, mediante reportes semestrales que emitan las dependencias que integran el SEPASE. La evaluación se realizará con base en los resultados de los reportes cualitativos y cuantitativos, así como en encuestas de autoevaluación del personal y de satisfacción por parte de las usuarias.

Para complementar dicha evaluación, por medio de PAIMEF, se realizará un diagnóstico de los servicios de atención para las mujeres víctimas de violencia, que permitirá identificar las dificultades y áreas de oportunidad.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Por lo que hace al primer indicador relativo a las medidas que se implementen para la adopción del MAU, el grupo de trabajo observa que las acciones reportadas por el estado se limitan a describir las funciones de las dependencias para la atención de las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, el estado reportó el nuevo diseño del MAU, así como la planeación de la implementación del mismo. Sin embargo, no se brinda información que permita advertir procesos de institucionalización del MAU en las diversas dependencias que integran el SEPASE como podrían ser las acciones administrativas relacionadas con las políticas y procesos que conllevan a la proyección, seguimiento y mejora de la aplicación del MAU.

De este modo, a partir de la información presentada por el estado el grupo de trabajo no puede identificar cuáles son las acciones específicas realizadas por el estado para la implementación del MAU en cada una de las dependencias.

Respecto al seguimiento de la implementación del modelo, el grupo de trabajo considera que de las cuatro acciones reportadas por el estado para tales fines, únicamente las mesas de trabajo que realizarán dentro del SEPASE a fin de evaluar la implementación del MAU obedecen a este indicador. Si bien el grupo reconoce la importancia de las redes regionales, de los procesos de contención emocional y la difusión de los servicios de atención considera que dichas estrategias no tienen relación directa con el seguimiento de la implementación del MAU.

Finalmente, con relación a la evaluación de la implementación del modelo, el estado no reporta alguna evaluación que se haya realizado del MAU, sino que se centra en mencionar las características del mecanismo de evaluación que contempla dicho modelo y las acciones futuras que se desarrollarán

para realizar la evaluación. Si bien el estado hace mención del tipo de evaluaciones que pretende implementar no proporciona información alguna sobre los instrumentos específicos de evaluación, o al menos, los criterios metodológicos o de gestión para su elaboración. Por lo que el grupo considera que la presente propuesta fue parcialmente implementada.

VI. Sexta propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Crear un programa estatal con perspectiva de género relativo a la atención y reeducación de personas generadoras de violencia contra las mujeres. Este programa deberá ser implementado en coordinación con los municipios de la entidad, incorporar un enfoque multicultural y apearse a los más altos estándares internacionales en la materia.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

Con relación a esta propuesta el estado manifestó que el imperativo de crear un programa estatal con perspectiva de género, relativo a la atención y reeducación de personas generadoras de violencia contra las mujeres, además del CONVIVEMH, resulta imposible de cumplir en atención al principio de legalidad, que se deduce de la interpretación conjunta que se realiza de los artículos 14, y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 de la carta magna. De lo que se advierte que el estado no puede, ni debe emitir regulaciones no armonizadas a la legislación federal, que regula los servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, de lo contrario es necesario que la federación reforme el marco normativo.

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: creación del programa estatal de atención y reeducación a personas generadoras de violencia contra las mujeres, realizado por especialistas y que demuestre coherencia entre los objetivos, las metas y las acciones

El estado indicó que sector salud cuenta con el Programa de Prevención y Atención de Violencia Familiar y de Género, que incluye la intervención de reeducación de víctimas y agresores de violencia de pareja, tal y como lo establecen los *Lineamientos Generales para la Atención en Grupos de Reeducación para Víctimas*, emitidos por la Secretaría de Salud Federal⁴³.

El estado señaló que el Programa CONVIVEMH es suficiente para intervenir de manera eficaz en la reeducación de las personas agresoras de mujeres, ya que el mismo atiende a lo establecido en tratados internacionales, legislación nacional, y programas nacionales en la materia⁴⁴.

El gobierno del Morelos informó que desde 2013, se implementa en esta entidad dicho Programa con un equipo de trabajo integrado por una coordinadora y personas facilitadoras profesionalizadas⁴⁵.

⁴³ Este programa funciona a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, y cuenta con el Manual para Responsables del Programa emitido por el Instituto Nacional de Salud Pública, 2010.

⁴⁴ Al respecto, el estado remitió los *Lineamientos de la Intervención de Reeducación de Víctimas y Agresores de Violencia de Pareja*.

⁴⁵ El estado indicó que el equipo de trabajo cuenta con licenciatura con título y cédula, formación en género, formación en violencia, y un año de experiencia en trabajo con grupos, licenciatura en psicología o carreras afines al área de ciencias sociales y formación o experiencia en pedagogía y/o capacitación.

Para esta labor las facilitadoras y los facilitadores deben conocer y manejar el *Manual de Reeducción de Víctimas y Agresores de Violencia de Pareja*.

Asimismo, manifestó que los grupos y sesiones de trabajo, se realizan de acuerdo a lo dispuesto en los lineamientos del mismo programa de intervención, a través de talleres, con sesiones de 2:30 horas de duración para cada grupo, una vez por semana. Los grupos tienen un enfoque modular, es decir, es posible incorporar usuarias o usuarios nuevos en cualquier sesión, en caso de abandono o deserción de las personas participantes se debe procurar su seguimiento y reintegración siempre salvaguardando la seguridad de las personas usuarias.

El estado refirió que el número total de sesiones a realizar es de 25 tanto para mujeres como para hombres. En los grupos de hombres realizan 14 sesiones temáticas y once sesiones técnicas de manera alternada.

Segundo indicador: generación de espacios físicos específicos para este fin, de conformidad con la Ley General de Acceso

El estado señaló que realiza un trabajo de vinculación institucional e interinstitucional para generar espacios físicos, donde puedan implementarse los talleres de reeducación del programa CONVIVEMH. En este sentido, indicó que atendiendo a los requisitos establecidos en los lineamientos de la intervención en cuanto seguridad, confort, acceso, entre otros, se cuenta con los siguientes espacios físicos pertenecientes al sector salud: el Centro de Salud Leyva; Salud y Género Unidad Especializada en Cuernavaca, Zacatepec, y Temixco; la Unidad Médica Especializada en Cuautla; el Centro Nueva Vida la Selva, en Cuernavaca, y el Centro de Salud Temixco.

También se indicó que se han logrado generar espacios físicos para los grupos en las siguientes instancias gubernamentales y no gubernamentales: Instancias Municipales de la Mujer; Casas de día del Sistema DIF; Estaciones de Bomberos; ISSSTE; Instituciones Educativas; instalaciones de la iniciativa privada, y Centros Religiosos.

Aunado a lo anterior, se ha fortalecido la vinculación para la canalización de usuarias o usuarios a los grupos a través de reuniones con el Tribunal Superior de Justicia e instituciones integrantes del SEPASE, quienes cuentan con las atribuciones legales para canalizar a las y los usuarios que se encuentren sujetos a un procedimiento legal.

Tercer indicador: establecimiento de criterios de evaluación de la efectividad del programa y su medición continua

El estado informó que en el marco del programa CONVIVEMH, se han impartido 53 talleres, a los que han asistido 3,110 mujeres y 1,466 hombres.

Por cuanto a los criterios de evaluación, señala que un de los criterios del programa consiste en permitir y facilitar la evaluación externa considerando mecanismos que permitan que los programas sean retroalimentados para su mejor funcionamiento.

Asimismo, se indicó que las acciones del programa se encuentran supervisadas por la Coordinadora del grupo y la responsable estatal, de manera permanente. Además, mensualmente se envía un reporte al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto a la creación del programa estatal de atención y reeducación a personas generadoras de violencia contra las mujeres, realizado por especialistas y que demuestre coherencia entre los

objetivos, las metas y las acciones, el grupo de trabajo reconoce y valora el trabajo que desde 2013, en la Secretaría de Salud, a través de los grupos CONVIVEMH se ha realizado para la atención y reeducación de víctimas y agresores. Sin embargo, el grupo considera que este programa se encuentra limitado a la identificación de personas agresoras solo desde los servicios de salud y, eventualmente, por la referencia de órganos jurisdiccionales. Además, de que el mismo se circunscribe a la violencia en el ámbito de pareja.

En este sentido, el grupo de trabajo en su informe no criticó la idoneidad de este programa, sino que tomando en cuenta el contexto de violencia en la entidad, consideró necesario la creación de alguna estrategia paralela que pudiera ampliar el espectro de intervención estatal. Por ejemplo, pudo pensarse en la implementación de un programa preventivo a nivel escolar (lo que no es factible desde el programa CONVIVEMH, que expresamente no incluye esta posibilidad) o de reeducación en centros penitenciarios, población que tampoco es incluida en los grupos CONVIVEMH.

Si bien el grupo comprende que la creación de un nuevo programa requiere de un esfuerzo importante, particularmente, de recursos materiales y humanos, llama la atención el hecho de que el estado se haya limitado a presentar información sobre el funcionamiento de los grupos CONVIVEMH, sin presentar, por lo menos algún tipo de acción encaminada al fortalecimiento de la implementación de dicho programa. Es decir, no logra reflejarse de la información del estado qué tipo de acciones concretas realizó a partir del informe del grupo de trabajo.

En consecuencia, el grupo de trabajo considera que el estado no realizó ninguna acción tendiente a la implementación de esta propuesta. No obstante, el grupo analizará la información presentada por el estado respecto al resto de los indicadores.

Por lo que hace al indicador relativo a la generación de espacios físicos específicos, el grupo observa que no se generaron nuevos espacios, sino que sólo se reportaron los que existen desde 2013.

En cuanto a los criterios de evaluación de la efectividad del programa el estado se limitó a decir que se cuentan con mecanismos para su evaluación. No detalló cuáles son dichos mecanismos, cómo funcionan y qué tipo de resultados se han obtenido de la evaluación a la fecha. No se proporciona información alguna sobre el posible impacto del programa en la conducta de las personas participantes en el mismo.

La única información que gobierno del estado de Morelos presenta es el número de talleres impartidos y el número de personas asistentes a los mismos, sin especificarse el número de cursos o personas asistentes en cada año, lo que al menos, podría permitir tener una idea del esfuerzo del estado para impartir más talleres a más personas a partir del informe del grupo de trabajo.

Llama la atención del grupo que el estado trate de justificar la implementación de esta propuesta con argumentos relativos a los principios de legalidad y supremacía constitucional, puesto que la creación de alguna estrategia de reeducación adicional dentro del estado es perfectamente compatible con la esfera de competencia de la entidad federativa. El grupo está plenamente consciente que el estado de Morelos no puede modificar los lineamientos del programa de reeducación de salud federal, por ello, fue solicitado que, desde el ámbito local, se creara una estrategia paralela que pudiese ser evaluada y perfeccionada de acuerdo a las necesidades de la entidad.

En conclusión, la propuesta no fue implementada.

VII. Séptima propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Continuar y fortalecer las acciones realizadas por el estado de Morelos tendientes a reparar a las víctimas de violencia feminicida.

Realizar todas las acciones y adecuaciones administrativas y legislativas necesarias para garantizar la reparación integral del daño conforme a la Ley General de Víctimas y a la Ley General de Acceso, a efecto de que se asegure la reparación de manera integral, bajo un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género en todos y cada uno de los casos de violencia contra las mujeres, especialmente, respecto de los feminicidios reconocidos por el estado.

Cabe señalar que la presente recomendación concierne tanto a los casos de feminicidios reconocidos por el estado respecto de la solicitud de AVGM, así como a los casos de violencia feminicida posteriores a la misma y aquellos que se presenten en el futuro.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la ejecución de las sentencias condenatorias que decretan el pago de la reparación a los familiares de las mujeres víctimas de feminicidio

El gobierno de Morelos informó que respecto a los casos con sentencia condenatoria por el delito de feminicidio, el Poder Judicial ha condenado a la reparación del daño material y moral en todos e inició procedimientos de ejecución del pago de la reparación por conducto del juez o jueza correspondiente, en términos de la Ley de Reinserción Social y Medidas Cautelares para el Estado de Morelos. En este sentido, el estado indicó que, a la fecha, se han abierto 44 carpetas de ejecución en los tres distritos judiciales del nuevo sistema de justicia adversarial.

Aunado a ello, como ya se había mencionado, se informó que actualmente se cuenta con un total de 101 sentencias condenatorias respecto de los 271 casos de homicidios de mujeres o feminicidios reconocidos por el estado del periodo comprendido del año 2000 a junio del 2013. En este sentido, el estado señaló que dichas sentencias se encuentran en estudio y que las y los agentes del ministerio público remitieron una primera lista de 35 sentencias condenatorias firmes, las cuáles se encuentran en estudio por parte de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social, para determinar si cuentan con “elementos suficientes que permitan ejercitar el procedimiento económico coactivo”, del nuevo sistema penal.

Asimismo, refirió que algunos asuntos fueron juzgados bajo el sistema tradicional, por lo que su tramitación corresponde a petición de parte.

Segundo indicador: los reportes detallados del número y tipo de reparaciones otorgadas e implementadas a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares, de conformidad con las Leyes General y estatal de víctimas

El estado refirió que la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social, de enero de 2013 a enero de 2015, ha brindado 30,656 asesorías jurídicas en materia familiar y 3,925 en materia penal a mujeres víctimas del delito. Asimismo, se ha brindado atención psicológica a 283 víctimas indirectas por homicidio y 20 víctimas por el delito de feminicidio, 1,619 víctimas por casos de violencia familiar, 700 por violación y 618 por abuso sexual.

Por otra parte, el estado remitió información relativa a los 44 casos que se encuentran en proceso de ejecución, respecto de los cuales se señala el tipo de delito, la sentencia impuesta y la reparación del daño o multa asignada para cada caso.

Tercer indicador: las adecuaciones administrativas y normativas realizadas por el gobierno del estado de Morelos en materia de reparación del daño

El gobierno del estado indicó que, en tanto se consolida la estructura de la Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del Estado de Morelos (en adelante, CEARV), el 11 de febrero de 2015 se constituyó el Grupo Operativo Multidisciplinario e Interinstitucional⁴⁶ para dar seguimiento y evaluar los procedimientos de coordinación de las distintas dependencias involucradas en la reparación del daño, a fin de generar políticas públicas de coordinación y registro de los servicios que se han prestado a las víctimas, así como la evaluación de la calidad de los mismos.

Por otro lado, el estado refirió que la CEARV creada el 18 de julio del 2013, tiene a su cargo la elaboración del Plan de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el cual fijará una metodología que permita establecer, en cada caso, las medidas necesarias para garantizar la reparación integral del daño. Asimismo, el estado reportó la calendarización de las actividades a realizar para el funcionamiento integral de la CEARV.

El estado de Morelos indicó que se llevó a cabo el curso-taller “Consolidación para la Reglamentación de Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos”, mismo que fue impartido a organizaciones de la sociedad civil, víctimas y funcionarios de los tres poderes locales, con la finalidad de elaborar el reglamento en la materia.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto al primer indicador relativo a la ejecución de las sentencias condenatorias que decretan el pago de la reparación a los familiares de las mujeres víctimas de feminicidio, si bien el estado indicó que están en proceso de ejecución 44 sentencias, el grupo de trabajo observa que dichas sentencias corresponden además del delito de feminicidio a otros delitos como homicidio en razón de parentesco, homicidio doloso, homicidio calificado, tentativa de homicidio, secuestro agravado y violación. En este sentido, preocupa al grupo que de la información remitida por el estado no se distingue entre la reparación del daño y la multa. Además, el hecho de que no son tomadas en cuenta para la ejecución, todas las sentencias relativas al delito de feminicidio reportadas inicialmente en el marco de la investigación de la solicitud de alerta de violencia de género⁴⁷.

Si bien, se valora el esfuerzo del estado por garantizar la reparación del daño a las víctimas de estos delitos, el grupo de trabajo considera que no se atendió a lo específicamente señalado en este indicador, es decir, a la reparación integral del daño de la totalidad los casos de feminicidios. De las 44 sentencias que el estado indicó que se encuentran en proceso de ejecución, únicamente trece corresponden al delito de feminicidio y una al de feminicidio en grado de tentativa. Llama la atención del grupo que en seis de las 44 sentencias señaladas, no se determinó reparación alguna. De esas, dos corresponden a sentencias por feminicidio. Dicha situación muestra que contrario a lo alegado por el estado, en esos casos no se condenó a la reparación del daño y por lo tanto no habría lugar a ejecución alguna.

⁴⁶ Dicho grupo está integrado por la Secretaría de Gobierno, la Fiscalía General, la Secretaría de Salud, el Sistema DIF, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Social, IMEM, Comisión Estatal de Seguridad Pública, Tribunal Superior de Justicia, Reinserción Social y Secretaría de Economía.

⁴⁷ En respuesta a la solicitud de información del grupo de trabajo, el gobierno del estado de Morelos reportó que se contaba con 47 sentencias condenatorias por el delito de feminicidio. Sobre éstas, el grupo de trabajo en su séptima propuesta requirió su ejecución a fin de garantizar la reparación del daño.

Aunado a lo anterior, el grupo ve con especial preocupación que el estado se desentienda de su obligación de garantizar la reparación de las víctimas en las sentencias recaídas dentro del sistema tradicional de justicia, pues se limitó a señalar que es un trámite que se realiza únicamente a petición de parte. Al respecto, el grupo considera indispensable que, con independencia del sistema de justicia penal aplicable, el estado realice todas las acciones a su alcance para facilitar la reparación del daño a las víctimas.

En cuanto a los reportes detallados del número y tipo de reparaciones otorgadas e implementadas a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares, el grupo considera adecuado que las víctimas vinculadas a casos de homicidio y feminicidio se encuentren recibiendo tratamiento psicológico. No obstante, toma nota de que no se precisaron a detalle la investigación o el proceso penal vinculados con esas víctimas, el tipo de atención que se proporciona ya sea tanatología, psicológica o psiquiátrica, el perfil del personal asignado y su cantidad, el número de sesiones proporcionadas y el calendario de las mismas. En general, tampoco se remitió algún tipo de evidencia respecto a las demás víctimas que reciben atención psicológica.

Asimismo, el grupo de trabajo observa que el estado no proporciona documentación soporte de las asesorías impartidas en materia familiar y penal.

Cabe señalar que el grupo requirió al estado reportes detallados sobre las reparaciones otorgadas en los casos de feminicidios. Sin embargo, de la documentación remitida no es posible inferir qué tipo de reparación se otorgó en cada caso particular.

Con relación a las adecuaciones administrativas y normativas realizadas por el gobierno del estado en materia de reparación del daño, si bien el grupo toma en cuenta la creación del Grupo Operativo Multidisciplinario e Interinstitucional considera urgente la consolidación e inicio de la operación de la CEARV.

Al mismo tiempo, el grupo desea resaltar que la Ley de Atención y Reparación a Víctimas de Delitos y Violaciones a Derechos Humanos del Estado de Morelos data del año 2013 y aún no se cuenta con su reglamento. Preocupa al grupo que el curso-taller reportado por el estado dirigido a la elaboración del reglamento en comento, tuvo lugar en noviembre del 2013 y no se muestra información alguna respecto del seguimiento a estos trabajos para la elaboración del mismo.

Aunado a lo anterior, está pendiente la elaboración del Plan de Atención y Reparación Integral a Víctimas señalado y la creación del fideicomiso público correspondiente.

Por ello, se considera que no se han realizado adecuaciones administrativas y normativas suficientes para la implementación cabal de la reparación del daño a las víctimas del delito en general, ni acciones específicas para la reparación de los feminicidio, por lo que el grupo de trabajo considera que esta propuesta no ha sido implementada.

VIII. Octava propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Diseñar mecanismos de articulación entre las distintas Fiscalías que atienden a mujeres víctimas de violencia, con la finalidad de registrar adecuadamente los tipos de violencia que éstas sufren, pero sobre todo que garanticen la debida diligencia en la prevención e investigación de los casos de feminicidio y otros tipos de violencia contra las mujeres.

b) Acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: el diseño de un programa de articulación

El estado señaló que, contrario a lo señalado por el grupo, sí existe una articulación entre las distintas instituciones encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. No obstante, en atención a la propuesta del grupo de trabajo la Fiscalía General ha fortalecido la articulación de las distintas fiscalías que atienden a las mujeres víctimas de violencia generando un programa denominado “Programa de Fortalecimiento de Articulación entre las distintas Fiscalías”. Dicho programa comprende los siguientes seis ejes de acción: i) captura y explotación de la información; ii) análisis para la acumulación de casos; iii) procesos de atención a las víctimas; iv) órdenes de protección; v) capacitación, y vi) seguimiento y evaluación.

Segundo indicador: la implementación de dicho programa

El estado indicó que el primer eje de acción del *Programa de Fortalecimiento de Articulación entre las distintas Fiscalías* relativo a la captura y explotación de la información se basa en la operación efectiva de los diversos software con que cuenta la Fiscalía General para el debido registro de las denuncias y querrelas presentadas por mujeres víctimas de violencia. El objetivo de este eje es fortalecer los sistemas con que cuenta la Fiscalía General, de tal manera que permitan generar estadísticas de la violencia contra las mujeres, diseñar mapas delictivos y desarrollar programas y políticas públicas encaminadas a la prevención, atención, sanación y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En este sentido, el estado refirió que se han reforzado las acciones en los siguientes temas:

- Que los agentes del Ministerio Público, peritos y policías de investigación criminal capturen la información en los sistemas de forma correcta y actualizada.
- Que en los casos que se denuncien hechos delictivos cometidos en contra de mujeres, se preste especial atención al tipo y modalidad de la violencia, así como los datos establecidos en el modelo de análisis de riesgo, con el propósito de emitir las órdenes de protección y determinar el plan de seguridad de la víctima.
- Que los Ministerios Públicos verifiquen todos los antecedentes que se encuentren en los sistemas y bases de datos relacionados con la víctima y la persona agresora, para tomar las medidas necesarias que garanticen la no repetición, la sanción de los anteriores casos y protección de la mujer.

Asimismo, la Fiscalía General cuenta actualmente con diversas plataformas de software que permiten suministrar, obtener y procesar múltiple información relacionada con la violencia contra las mujeres, a través de los siguientes sistemas: a) Sistema Integra@Morelos; b) SIFH; c) Sistema de Órdenes de Protección; d) Sistema de Mandamientos Judiciales; e) Plataforma México; f) Sistema de Registro e Identificación de Huellas Balísticas; g) Sistema de Identificación de Huella Dactilar, y h) Sistema de Base de datos de Identificación Genética.

En relación con el segundo eje que se refiere al análisis para la acumulación de casos denunciados anteriormente, el estado señaló que las y los ministerios públicos deberán consultar los sistemas con que cuenta la Fiscalía General para verificar y corroborar si la víctima que presenta alguna denuncia, ha realizado con anterioridad otra en contra de la misma persona agresora, así como los antecedentes penales del victimario, situación que permitirá brindar atención y dar seguimiento a cada uno de los casos de violencia en contra de mujeres y evitar la repetición de actos de violencia e impunidad.

Por lo que hace, al eje relativo a los de atención a las víctimas el estado manifestó que ha fortalecido la coordinación del personal operativo de la Fiscalía General, a través de la capacitación sobre los

protocolos vigentes. Asimismo, se generó el catálogo de servicios que presta el gobierno del estado, a través de sus diferentes dependencias, a las mujeres víctimas de violencia, con el objeto de que el personal operativo de la Fiscalía General tenga conocimiento de los servicios que brindan otras dependencias y así canalizarlas a las áreas competentes de manera oportuna.

Respecto al cuarto eje denominado órdenes de protección, el estado reportó que el personal encargado de emitir dichas órdenes ha sido dotado de todos los instrumentos jurídicos y materiales para cumplir con sus obligaciones⁴⁸.

Finalmente, en cuanto a los ejes cinco y seis el estado indicó que el primero se refiere a la capacitación que reportó previamente en la segunda conclusión y el segundo al seguimiento y evaluación, el cual será referido en el siguiente indicador.

Tercer indicador: la evaluación de sus resultados

El gobierno de Morelos indicó que uno de los ejes del *Programa de Fortalecimiento de Articulación entre las distintas Fiscalías* es el seguimiento y la evaluación. De este modo señaló que el programa de articulación comprende la evaluación periódica del proceso de captura por parte del personal operativo; la homologación de los procedimientos y la rápida respuesta a cada caso que se presente, con la aplicación de los protocolos de atención a las mujeres víctimas de violencia, de órdenes de protección, de violencia familiar y reparación del daño y, la creación de un comité interno de articulación que evaluará la aplicación de las políticas y procedimientos homologados y propondrá la mejora de éstos.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto al diseño de un programa de articulación el grupo de trabajo valora la creación del *Programa de Fortalecimiento de Articulación entre las distintas Fiscalías*, particularmente, los ejes de acción relativo a la captura y explotación de la información y análisis para la acumulación de casos. Sin embargo, considera que la articulación institucional al interior de la Fiscalía General no debe limitarse a optimizar el flujo de información entre las fiscalías. El grupo de trabajo no observa acciones claras encaminadas a garantizar la debida diligencia en la prevención e investigación de los casos de feminicidio y otros tipos de violencia contra las mujeres.

Por lo que hace a la implementación del programa, debido a la redacción del informe remitido por el estado, no queda del todo claro si esta acción es algo que se realizará a futuro o si el programa, en efecto, ya se encuentra en ejecución, lo que impide al grupo determinar si ha cumplido esta propuesta o bien, si se encuentra en proceso de implementación.

Finalmente, en cuanto a la evaluación de sus resultados el grupo considera que no se determinan de manera concreta los criterios de evaluación. El estado se limita a señalar que se realizarán evaluaciones periódicas de la captura de información y que se creará un comité interno para evaluar la aplicación de las políticas, sin presentar una propuesta que permita evaluar la efectiva articulación entre las fiscalías. Por lo que, el grupo considera que se encuentra parcialmente implementada.

IX. Novena propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

⁴⁸ Las acciones reportadas por el estado en esta materia se detallan en la parte relativa al análisis de la décima propuesta del presente documento.

Integrar adecuadamente el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, de forma que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 73 del Reglamento de la Ley local de Acceso y respete la legislación aplicable en materia de protección de datos personales y acceso a la información pública. Dicha base de datos deberá alimentar al Banavim.

En este sentido, el grupo de trabajo considera indispensable que dicho banco estatal conforme una base de datos única, integrada y actualizada, en la que confluyan todos los casos de violencia contra las mujeres, y que sea alimentada con la información de todas las instancias involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mismas.

Dicha base de datos deberá proveer información al estado de Morelos sobre la violencia contra las mujeres en la entidad, sus patrones y características, a fin de diseñar políticas públicas a nivel estatal y municipal en la materia.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: el diseño del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres como una base integral y única, conforme a la Ley local de Acceso

El estado informó que ha adoptado el sistema establecido por el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las Mujeres (en adelante, Banavim), y para sentar las bases de la implementación del sistema ha realizado diversas acciones. En este sentido, señaló que el 30 de septiembre de 2014, el personal del IMEM asistió a la Reunión Nacional de Enlaces Estatales, con el objetivo de consolidar los trabajos realizados con el Banavim, así como de analizar la información que cada una de las entidades federativas proporciona a través de sus instituciones encargadas de la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Asimismo, indicó que se solicitó a la Directora General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación el software necesario para la operación del Banco de Datos Estatal, el cual fue otorgado⁴⁹.

También se reportó que se capacitó al personal del IMEM para la operación e integración de información, al Banco Estatal de Datos. Dichos cursos fueron impartidos por el personal de Banavim durante noviembre y diciembre de 2014, en el Distrito Federal.

En noviembre de 2014, a fin de cumplir con los requerimientos de hardware y de recursos humanos impuestos por el Banavim, se presentó ante la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado, la solicitud de incremento presupuestal para la reestructuración del IMEM, que incluía la creación del área encargada de la operación del Banco Estatal. En consecuencia, se otorgó la cantidad de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos), mediante un partida específica para proyectos, denominada “Obras y acciones específicas”, por un monto de dos millones cien mil pesos.

Además, se asignó a un Coordinador de Gobierno Digital del Poder Ejecutivo, para poner en operación el Banco Estatal de Datos, el cual diseñó una ruta crítica.

Segundo indicador: la sistematización y actualización de la información por parte de las instancias responsables

⁴⁹ El estado proporcionó copia de los oficios DG/DAyF/01522/2014/10 y SDH/ DGEADH/DGAEOA/1260/2014.

El gobierno del estado señaló que la ruta crítica elaborado por el Coordinador de Gobierno Digital del Poder Ejecutivo designado para poner en operación el Banco Estatal de Datos, consta de tres etapas.

Durante la primera etapa, a partir de febrero de 2015, se inició con la alimentación del Banco Estatal de Datos, a través de la captura de información por parte de la Fiscalía General, la Secretaría de Salud, el DIF Estatal y el IMEM. Se prevé que durante abril se continúen alimentando la base de datos con la información de la Comisión Estatal de Seguridad Pública y el Tribunal Superior de Justicia.

El estado indicó que la segunda etapa, consistirá en el inicio la operación del Banco Estatal de Datos, una vez que se materialice la entrega de recursos al IMEM.

Por su parte, durante la tercera etapa, a partir de enero del año 2016, se incorporarán al sistema, las Instancias de la Mujer de los 33 municipios del estado y de los Juzgados de Paz a través de las sindicaturas.

Tercer indicador: la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos

Según lo reportado por el estado la base de datos que se operará, permitirá a cada dependencia contar con información estadística para la toma de decisiones y la creación de políticas públicas. Asimismo, el registro de la víctima en el Banco Estatal de Datos, permitirá dar seguimiento al expediente único por parte de las dependencias de una forma coordinada, con el objetivo de prevenir la violencia, desde sus primeras manifestaciones.

Cuarto indicador: los reportes sobre la administración de la base de datos y alimentación del BANAVIM

El estado indicó que una vez que cuente con la información proveniente de todas las dependencias aportantes, el IMEM realizará el análisis de la misma y presentará los reportes correspondientes ante el SEPASE.

Quinto indicador: la publicación de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal

El estado informó que se tiene proyectado que a partir de julio de 2015, se puedan publicar informes e información estadística sobre la situación de violencia hacia las mujeres en la entidad. Los resultados de los informes contarán con datos geo-referenciados, los cuales permitirán ver de manera focalizada la situación de violencia contra las mujeres y dar seguimiento a la misma.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

En cuanto al diseño del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres como una base integral y única, conforme a la Ley local de Acceso, el grupo observa que el estado realizó acciones tendientes a adoptar el sistema de datos conforme al cual opera el Banavim y que ya se cuenta con el software necesario para su implementación.

Por lo que hace a la sistematización y actualización de la información por parte de las instancias responsables, el grupo identificó que dicha sistematización se encuentra actualmente en proceso por parte de varias instancias estatales.

Finalmente, por lo que se refiere al resto de los indicadores, las acciones relacionadas con los mismos, se encuentran pendientes, toda vez que aún no inicia la operación del Banco Estatal de Datos.

Por lo que, el grupo de trabajo considera que esta propuesta se encuentra parcialmente implementada.

X. Décima propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Dictar las órdenes de protección correspondientes en todos los casos en los que exista un riesgo de daño a las mujeres víctimas de violencia, de conformidad a lo dispuesto por las leyes general y local de acceso, y el Reglamento para la Aplicación en Materia de Violencia contra las Mujeres y Violencia Familiar para el Estado de Morelos.

Realizar un análisis de riesgo, en todos los casos, a fin de que las medidas de protección ordenadas sean adecuadas e idóneas. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas de forma periódica.

Crear un registro administrativo de todas las órdenes de protección dictadas por las autoridades competentes.

b) Acciones reportadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la creación de un registro administrativo de órdenes de protección

El estado informó que el 28 de enero de 2015, se publicó el Acuerdo 01/2015 del Fiscal General por medio del cual se creó la Base de Datos para el Registro Administrativo de Órdenes de Protección otorgadas a Mujeres Víctimas de Violencia⁵⁰.

Agregó que dicho registro administrativo contiene la siguiente información: a) el número de carpeta de investigación; b) el nombre completo y edad de la víctima; c) la fiscalía que emitió la orden; d) el delito que se investiga; e) en qué consiste la orden de protección; f) la fecha de inicio de la orden de protección; g) la fecha de conclusión de la orden; h) la unidad administrativa que ejecuta la orden de protección; i) el nombre de la funcionaria o funcionario público que emite la orden, y j) el nombre del imputado o imputados. En este sentido, la Dirección General de Sistemas e Información Criminológica⁵¹ creó un software para proporcionar información a las autoridades de la entidad, en tiempo real, sobre las órdenes de protección, lo que permitirá obtener resultados cualitativos y cuantitativos, tales como:

⁵⁰ El estado remitió copia del Periódico Oficial del estado “Tierra y Libertad”, de fecha 28 de enero de 2015, donde se publicó el citado documento.

⁵¹ El estado señaló que dicha Dirección General tiene como atribución el seguimiento del registro de las órdenes de protección que se emiten en el estado, de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo 01/2015 del Fiscal General del Estado de Morelos, por medio del cual se creó la Base de Datos para el Registro Administrativo de Órdenes de Protección otorgadas a mujeres víctimas de violencia.

1. Tener el registro actualizado de las órdenes que emitan las y los Agentes del Ministerio Público, Juezas y Jueces, así como la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, en todo el estado.
2. Consultar el estado que guardan las órdenes de protección por la policía, el Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Computo (C5), el número de auxilio estatal 066, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, los Servicios de Salud, el Tribunal Superior de Justicia, y demás instituciones que prestan asistencia a víctimas.
3. Contar con un semáforo que indique el estatus de la orden y fecha de vencimiento, para que el Agente del Ministerio Público realice valoraciones periódicas para su continuidad, o se solicite ante la jueza o juez la audiencia respectiva para confirmar o modificar la orden o medida cautelar⁵².
4. Tener la capacidad de reacción oportuna ante el incumplimiento de la orden de protección por parte de la o las personas agresoras.

Las instituciones que cuentan con la atribución de emitir las órdenes de protección, realizan el registro en esta base de datos.

El estado agregó que las órdenes de protección no sólo podrán ser emitidas por los Agentes del Ministerio Público que actúan en materia penal, sino también por los que están adscritos a los Juzgados Familiares, quienes deberán solicitar a las juezas y jueces que emitan una orden de protección, o bien iniciar la denuncia respectiva para emitir la orden requerida, según corresponda.

Segundo indicador: la elaboración de un modelo de análisis de riesgo

El estado informó que se elaboró un *Protocolo de Órdenes de Protección* homologado en conjunto con el IMEM y la Universidad Pedagógica Nacional⁵³, tomando como referencia el *Protocolo Estandarizado para la Tramitación, Cumplimiento, Control y Seguimiento de Órdenes de Protección de Víctimas Mujeres, Niñas y Niños en los Centros de Justicia para las Mujeres*, emitido por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁵⁴.

De acuerdo con el estado, este protocolo establece un modelo de análisis de riesgo y su plan de seguridad para las víctimas. Los rubros que comprenden el modelo de análisis de riesgo son los siguientes:

1. **Datos de quien solicita la orden de protección.** En este apartado se deben registrar los datos del o la solicitante de la orden de protección, ya sea la víctima directa o persona distinta.
2. **Datos de la dependencia quien la emite.** En este rubro se establecen los datos de la dependencia o instancia que emitirá o emitió la orden de protección;
3. **Datos generales de la víctima.** Se deben registrar el nombre y apellidos de la víctima, fecha de nacimiento, estado civil, domicilio, condición migratoria en caso de ser extranjera, si pertenece a alguna etnia y si presenta alguna discapacidad.

⁵² En cumplimiento con lo establecido por el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵³ Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Morelos/MOR_MAS_1_Protocolo_Ordenes_Proteccion_2012.pdf

⁵⁴ Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1142/1/imagenes/Protocolo_Ordenes_Proteccion.pdf

4. **Clasificación de la violencia.** Se recabarán datos suficientes que acrediten el tipo de violencia y su modalidad⁵⁵.
5. **Lugar y fecha de los hechos que motivan la orden de protección.** A partir de la investigación de campo se establecerá el domicilio, localidad o pueblo en donde ocurrieron los hechos.
6. **Datos secundarios de la víctima.** Con el propósito de que las órdenes de protección sean emitidas atendiendo a las necesidades de la víctima, este rubro contendrá información sobre si ésta cuenta con trabajo remunerado, si es estudiante, jubilada, pensionada o trabaja en el hogar, entre otros datos complementarios.
7. **Datos de la persona agresora.** En esta sección se deberá establecer cuál es la relación de a persona agresora con la víctima, si pertenece o no a la delincuencia organizada, su domicilio, funciones, actividad que realiza, escolaridad, entre otros datos que permitan su identificación y los medios de afectación que pueda generar a la víctima.
8. **Factores de riesgo.** Para que proceda la emisión de las órdenes de protección se debe: a) presumir la existencia de cualquier tipo y modalidad de la violencia; b) identificar plenamente a la persona receptora, o en su caso deberán presentarse, por lo menos, dos testigos que la identifiquen, y c) acreditar la certeza del domicilio donde habita la persona receptora y sus hijas e hijos, si existieren.

Asimismo, para dictar una orden de protección se debe considerar: a) el riesgo o peligro existente; b) la seguridad de la persona solicitante, y c) los demás elementos con que se cuente.

Para efectos de la determinación del riesgo o peligro existente, deberán valorarse las siguientes circunstancias:

- a) Los antecedentes penales del presunto agresor, cuando existan, o cualquier prueba preconstituída que obre en los expedientes administrativos de las áreas de la Administración Pública en el Estado u otros registros de eventos;
- b) Los antecedentes de falta de control y prácticas celotípicas del presunto generador;
- c) Los reportes policiales, si los hubiera, sobre los llamados frecuentes;
- d) La existencia de amenazas a la persona receptora, amigos o familiares;
- e) El uso o posesión de cualquier arma de fuego;
- f) La adicción del presunto generador a estupefacientes, psicotrópicos, bebidas alcohólicas o sustancias que produzcan efectos similares;
- g) El suministro de narcóticos del presunto generador hacia la receptora aun en los casos de que éste sea facultativo autorizado para ello;
- h) El tiempo de duración, la frecuencia e intensidad de la violencia ejercida, y
- i) Las partes del cuerpo que han sido lesionadas, si se tratase de violencia física.

También se tomará en consideración el impacto de la conducta violenta en la persona receptora y sus hijos e hijas, a través de la valoración o dictámenes psicológicos que establezcan los síntomas existentes, absteniéndose de efectuar valoraciones sobre la personalidad de la misma.

⁵⁵ En casos de víctimas de trata de personas, se deberá determinar si las agresiones que sufrió la víctima fueron causadas por una o varias personas, si las personas agresoras han obtenido algún beneficio económico por servicios sexuales o de alguna otra actividad que haya realizado la víctima además deberá asentarse cuál es el lugar de ocurrencia, lo anterior, para determinar el nivel de riesgo de la víctima ante este delito. En todos los casos de trata de personas, la víctima será resguardada en un lugar distinto a aquel en donde haya sido victimizada, con la finalidad de reservar su identidad.

La seguridad de la persona solicitante deberá ser priorizada ya que se deberá velar porque la parte receptora de la orden de protección recupere las condiciones o circunstancias básicas o mínimas para vivir con seguridad.

9. **Orden de protección emitida.** Las órdenes de protección deberán inscribirse en el BANAVIM y formarán parte del expediente electrónico único de las y los usuarios para el seguimiento de los casos.

Tercer indicador: la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas

El estado informó que la Dirección General de Sistemas e Información Criminológica de la Fiscalía General deberá generar un informe semanal de todas las órdenes de protección emitidas y su estatus, para el seguimiento de registro, así como para validar la información que estarán remitiendo las dependencias, para verificar su efectividad.

A la fecha, la Fiscalía General ha emitido o solicitado 89 órdenes de protección en favor de mujeres víctimas de violencia familiar, violación, lesiones, abuso sexual, entre otros⁵⁶.

El 11 de marzo del presente año, la Fiscalía General, en cada zona (metropolitana, oriente y sur poniente), creó las Unidades de Evaluación, Control y Seguimiento de Órdenes de Protección.

El estado agregó que se instaló el Grupo Operativo de Registro, Control y Seguimiento de las Órdenes de Protección⁵⁷, el cual está integrado por un representante de las siguientes autoridades: a) la Fiscalía General; b) la Secretaría de Salud; c) la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; d) el IMEM; e) la Comisión Estatal de Seguridad Pública, y f) el Tribunal Superior de Justicia. Este Grupo Operativo tiene como propósito coordinar las acciones para la aplicación de las órdenes de protección. Los resultados que genere este grupo operativo serán sometidos a la aprobación del SEPASE.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto a la creación de un registro administrativo de órdenes de protección, el grupo de trabajo valora la creación de la Base de Datos para el Registro Administrativo de Órdenes de Protección otorgadas a mujeres víctimas de violencia.

Sin embargo, el grupo observa que el sistema aún no se encuentra en operación, pues según se desprende de la minuta de la primera sesión de la instalación del Grupo Operativo para el Registro, Control y Seguimiento de las Órdenes de Protección, de fecha 23 de marzo de 2015, se tenía contemplado designar los enlaces que operarán el sistema desde las distintas dependencias, para el 30 de marzo de 2015, y a partir de la designación se les proporcionaría capacitación y las claves de acceso al sistema.

Por cuanto a la elaboración de un modelo de análisis de riesgo, el estado no remitió información sobre la forma en que se elaboró dicho documento, sino que hizo referencia al *Protocolo de Órdenes de Protección homologado* y al *Reglamento para la aplicación de las órdenes de protección en materia de violencia contra las mujeres y violencia familiar para el estado de Morelos*, documentos que fueron elaborados y/o publicados en 2012.

⁵⁶ El estado remitió una copia con el número de expediente y los nombres de las personas en favor de las cuales se dictaron estas órdenes de protección.

⁵⁷ El estado remitió copia de la minuta de la primera sesión de instalación del grupo operativo para el registro, control y seguimiento de las órdenes de protección en el estado de Morelos, de fecha 23 de marzo de 2015.

Si bien dichos instrumentos establecen lineamientos para dictar órdenes de protección, no se trata en sentido estricto de un modelo que permita identificar el nivel de riesgo que enfrentan las víctimas (bajo, medio, alto o inminente) en el sentido en que lo señala el mismo *Protocolo de Órdenes de Protección* en el apartado relativo a Gestión de Riesgo. Resulta útil el rubro denominado “factores de riesgo”, pero éste no puede ser considerado un análisis de riesgo puesto que no contempla la valoración de las amenazas recibidas, el contexto en el que se encuentra la posible beneficiaria de las medidas y su situación de vulnerabilidad. Así como tampoco se otorga un valor determinado a cada rubro que permita identificar con precisión en qué nivel de riesgo se encuentra y por ende, qué tipo de medidas resultarían las idóneas para su protección.

En suma, no se trata de un instrumento que posibilite a la persona facultada para emitir órdenes de protección, la realización de un análisis cualitativo y cuantitativo del riesgo que enfrenta la posible beneficiaria.

Asimismo, el grupo de trabajo observa que dentro de los rubros que comprenden el modelo de análisis de riesgo proporcionado por el estado, aquél que se refiere a la “clasificación de la violencia” contempla tipos y modalidades de violencia no previstas por la Ley General o la Ley local de Acceso, que además no son susceptibles de ser comprendidos con facilidad por los operadores jurídicos⁵⁸.

Con relación a la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas, se valora que el Grupo Operativo para el Registro, Control y Seguimiento de las Órdenes de Protección presentará sus resultados ante el SEPASE, así como la futura realización de reportes de seguimiento semanales por parte de la Dirección General de Sistemas e Información Criminógena de la Fiscalía General. No obstante, el Registro Administrativo de Órdenes de Protección aún no se encuentra en operación, por lo que este indicador está pendiente de implementarse, en tanto el registro comience a operar.

Finalmente, el grupo considera que esta propuesta está parcialmente implementada.

XI. Décima primera propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Realizar las acciones necesarias para sensibilizar a los medios de comunicación del estado en materia de género, derechos humanos, respeto a las víctimas y violencia contra las mujeres. En este sentido, se propone que el Estado elabore lineamientos específicos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación.

b) Acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: elaboración de los lineamientos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación

El estado informó que la Secretaría de Información y Comunicación redactó dos decálogos para definir los lineamientos específicos para sensibilizar a los medios de comunicación en materia de género, derechos humanos, respeto a las víctimas y violencia contra las mujeres. El primer decálogo

⁵⁸ Se prevé por ejemplo la violencia “moral”.

se enfoca al lenguaje escrito mientras que el otro al lenguaje gráfico. Se señaló que ambos se entregaron directamente a los enlaces de comunicación de las Secretarías del gobierno del estado.

El objetivo general es que con estos decálogos⁵⁹, los comunicadores de Morelos eviten la reproducción de estereotipos femeninos, la justificación de éstos o la invisibilización de la desigualdad y la violencia de género, al tiempo de promover y fomentar una cultura de respeto e inclusión de las mujeres en todos los rubros sociales. El estado señaló que estos decálogos son, a partir de ahora, los lineamientos sobre los cuales las comunicadoras y los comunicadores, podrán conducirse en su actuar al redactar sus notas informativas, reportajes, columnas, crónicas o el género periodístico que requieran, especialmente aquellos que comprenden la red de enlaces de comunicación del Poder Ejecutivo.

El estado manifestó que dichos decálogos estarán al alcance de los 19 medios de comunicación con cobertura estatal, así como de las Universidades e Instituciones educativas locales, donde se imparten las carreras de comunicación y periodismo por medio de carteles y trípticos, a partir de abril de 2015⁶⁰.

Asimismo, indicó que la Secretaría de Información y Comunicación contempla generar un acercamiento dos veces en el año, en julio y diciembre 2015, con las directoras y directores de los medios de comunicación estatales, así como con sus jefas y jefes de información para buscar retroalimentación sobre la experiencia obtenida en la implementación de los lineamientos otorgados, y orientarlos en caso de manifestar dificultad en su implementación. Dicha retroalimentación se realizará, de manera coordinada, con el personal del IMEM.

En el caso particular del periódico “Extra de Morelos”, se reportó que la Secretaría de Comunicación e Información envió una misiva al Director General de este Diario, en la que se le sugiere que convoque a sus jefas y jefes de redacción, reporteras y reporteros, columnistas y editorialistas a consultar el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (en adelante, Proigualdad), el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (en adelante, Pipasevm), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción Beijing, la Declaración del Milenio, la Cumbre del Milenio y el Manual para el Uso no Sexista del Lenguaje para Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Asimismo, se le convocó a evitar publicar fotografías degradantes de las mujeres o verbalizaciones que contribuyan a naturalizar formas de subordinación que atentan contra la dignidad de las mujeres, y se le extendió una invitación a participar en cursos y talleres en la materia⁶¹.

Segundo indicador: la impartición de talleres de sensibilización en materia de género, derechos humanos, derechos de las víctimas y violencia contra las mujeres dirigidos a periodistas

El estado informó que el IMEM, en coordinación con la Secretaría de Comunicación e Información, realizó cuatro talleres de sensibilización⁶², dirigidos a periodistas y comunicadores de medios públicos y privados⁶³.

⁵⁹ Según lo reportado, dichos decálogos se realizaron considerando el taller “Lenguaje Incluyente, imagen institucional con perspectiva de género e implementación de los lineamientos del lenguaje incluyente con perspectiva de género”, impartido por María Tanivet Ramos Reyes de la organización Nuevas Estrategias de Comunicación por la Igualdad y convocado por el IMEM. Dicha capacitación fue impartida con base en el Manual de Comunicación No Sexista del Instituto de la Mujer Oaxaqueña.

⁶⁰ El estado adjunto copia del tríptico y poster que contienen los decálogos en comentario.

⁶¹ El estado remitió copia del oficio SIC/108/2015 dirigido al Director General del periódico “Extra”.

⁶² Dichos talleres fueron impartidos por personal del Instituto Nacional de las Mujeres (Irma Aguirre Pérez, Subdirectora de Cambio Cultural y Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador Asuntos Jurídicos) y por Nuevas Estrategias de Comunicación por la Igualdad A.C. El primer taller se llevó a cabo los días 1, 2 y 3 de diciembre de 2014 y tuvo una duración de 12 horas; el

El estado informó que estas capacitaciones contaron con la asistencia de un total de 107 personas⁶⁴, 63 hombres y 44 mujeres, provenientes, en su mayoría de los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco, Jojutla y Zacualpan. Preciso que 73% de las personas que participaron se encuentran empleadas en las áreas de comunicación de la administración pública estatal⁶⁵ y 29% pertenecen a los medios de comunicación privados⁶⁶.

Durante los talleres se contó con los siguientes cinco módulos: i) Comunicación incluyente y sin estereotipos; ii) Lenguaje no sexista; iii) Periodismo no sexista; iv) Salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y reproductivos, y v) La violencia no es natural, reconstruyendo mito. En dichos módulos se abordaron temas relativos a la revisión de la normatividad; el género, la comunicación y la responsabilidad de los medios; el androcentrismo; el sexismo, así como estrategias y herramientas para el ejercicio del periodismo con enfoque de género.

Las y los participantes asistentes consensaron los lineamientos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación, lo que derivó en los Decálogos anteriormente referidos.

Por otro lado, el estado señaló que para dar seguimiento a estas acciones y en relación con los compromisos firmados para la implementación de las acciones homologadas al Programa de Cultura Institucional realizado en 2013 y 2014, se está dando puntual seguimiento a los “Lineamientos de Políticas de Comunicación e Imagen Institucional con Perspectiva de Género”.

Asimismo, se impartió el taller “Medios de Comunicación: El medio para avanzar en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” por el Instituto Nacional de las Mujeres,⁶⁷ y el IMEM, el día 21 de octubre de 2014. Dicho taller estuvo dirigido a enlaces de Comunicación de la Administración Pública y medios de comunicación privados y contó con la presencia de 15 participantes, siete mujeres y ocho hombres⁶⁸.

Finalmente, el estado indicó que durante el presente año desde la Secretaría de Comunicación e Información, con apoyo del IMEM, entre los meses de abril y noviembre de 2015 se impartirán talleres en materia de género para que puedan acudir las y los comunicadores que laboran en Morelos, que por razones de agenda no han podido asistir los realizados anteriormente.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

segundo con una duración de 24 horas, tuvo lugar del 8 al 13 de diciembre; el tercer grupo se reunió del 1 al 6 de diciembre de 2014, el cuarto del 18 al 23 de diciembre de 2014 y ambos recibieron una capacitación de 24 horas, respectivamente.

⁶³ El estado adjuntó fotografía de la convocatoria al taller “Manejo del lenguaje incluyente, imagen institucional con perspectiva de género e implementación de los lineamientos del lenguaje incluyente con perspectiva de género”.

⁶⁴ De un universo aproximado de 300 periodistas que laboran en la entidad, según lo reportado por el gobierno del estado.

⁶⁵ En el caso de los medios públicos, el estado refirió que los cursos y talleres fueron impartidos a mandos medios y personal operativo, directamente responsable de la elaboración y transmisión de información de las áreas de comunicación en la Administración Pública Estatal.

⁶⁶ Primer grupo: 01, 02, 03 de diciembre/12 horas; Segundo grupo: 8 al 13 de diciembre/24 horas; Tercer grupo: 01 al 06 de diciembre/24 horas, y Cuarto grupo: 18 al 23 de diciembre/ 24 horas.

⁶⁷ Irma Aguirre, Subdirectora de Cambio Cultural, y Pablo Navarrete Gutiérrez Coordinador de Asuntos Jurídicos.

⁶⁸ Se abordaron los temas: a) Marco legal para las políticas culturales y medios de comunicación; b) Uso del lenguaje incluyente, no sexista; c) Mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres, y d) Alerta de género.

Respecto al primer indicador, relativo a la elaboración de lineamientos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor de los medios de comunicación, el grupo valora la creación de los decálogos para los lenguajes escrito y gráfico. No obstante, si bien el contenido de algunos de sus puntos es útil, se considera que no es suficientemente claro. Algunos lineamientos no proporcionan ningún tipo de guía práctica o elementos a la comunicadora o comunicador, que le permitan comprender qué tipo de imágenes fomentan estereotipos de género.

Si bien se comprende que la pretensión es que los decálogos sean un documento simple y de fácil distribución, se considera que éstos podrían constituir una versión simplificada de unos lineamientos que proporcionen una guía detallada para incorporar la perspectiva de género en la labor diaria de las y los comunicadores.

Por lo que hace a la impartición de talleres de sensibilización en materia de género, derechos humanos, derechos de las víctimas y violencia contra las mujeres dirigidos a periodistas, el grupo reconoce el esfuerzo del estado por impartir talleres a personas que laboran en medios de comunicación públicos y privados. Sin embargo, debido a que el estado no remitió documentación alguna sobre los talleres impartidos, el grupo no cuenta con información suficiente que le permita inferir que el contenido de los mismos contempla las temáticas requeridas por la presente propuesta. Finalmente, el grupo considera que esta propuesta está parcialmente implementada.

XII. Décima segunda propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Crear modelos de comunicación externos (dirigidos a la población en general) e internos (dirigidos a las funcionarias y funcionarios en todos los niveles del sector público) que permitan concientizar en perspectiva de género.

De acuerdo a lo anterior el grupo de trabajo propone generar un modelo de comunicación externo e interno en materia de concientización de género y prevención de la violencia contra las mujeres, que cuente con estrategias de comunicación claras acorde con lo establecido en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (en adelante, Proigualdad) y en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (en adelante, Pipasevm). Dicho modelo deberá contar con objetivos y metas específicas, y ser evaluado de manera periódica.

El componente externo deberá sustentarse en un programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género, en materia de prevención y atención de violencia contra las mujeres. Al respecto, el grupo de trabajo considera indispensable que este programa sea el fundamento de las campañas específicas, las cuales deberán tomar en cuenta la diversidad poblacional y cultural del estado y estar encaminadas a dar a conocer los derechos humanos de las mujeres y las niñas, así como a la transformación de patrones culturales y a la difusión de las instancias a las que las mujeres víctimas de violencia pueden acudir. El grupo de trabajo propone que estas campañas incluyan contenidos acerca del ciclo de la violencia, la visibilización de la misma, sus tipos y modalidades. Asimismo, deberán generarse campañas específicas dirigidas a las personas agresoras de mujeres y a las personas que atestiguan actos de violencia.

El componente interno dirigido a las funcionarias y funcionarios de todos los niveles del gobierno del estado de Morelos, deberá tener como objetivo concientizar a los mismos de las obligaciones que tienen en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

b) Acciones reportadas por el estado implementar con la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la elaboración del programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género en materia de prevención y atención de violencia contra las mujeres acorde con el Proigualdad y el Pipasevm

El estado informó que se formuló un programa y un modelo de comunicación con perspectiva de género, que se aplicará en las campañas y prácticas mediáticas de las dependencias del estado, así como en las actividades de algunos de sus organismos descentralizados como el Instituto Morelense de Radio y Televisión (en adelante, IMRyT) y el IMEM. Mientras que el modelo de comunicación establece los lineamientos que deberán implementarse en todas las acciones de comunicación del estado, el programa integra y calendariza las campañas específicas a implementarse.

En este sentido, el estado indicó que la Secretaría de Información y Comunicación elaboró el Programa Estatal Permanente de Comunicación con Perspectiva de Género para el año 2015, que integra 55 campañas de comunicación que han solicitado las Secretarías del estado, así como 60 eventos relacionados con las mismas. Las campañas parten de un trabajo coordinado entre las dependencias, por medio del grupo de expertos en comunicación que se desempeñan en cada Secretaría, denominado “enlaces de comunicación” y del equipo de especialistas de la Secretaría de Información y Comunicación, capacitados en perspectiva de género y derechos humanos. Asimismo, incluyen la participación del IMEM.

Según lo señalado, el objetivo de las políticas 2015 en la materia, es sensibilizar a los medios de la entidad, especialmente a los de cobertura estatal, en materia de inclusión e igualdad de género y que las propias campañas de difusión de las dependencias estatales ayuden a terminar con la reproducción de imágenes discriminatorias que perpetúan sujeción a roles y estereotipos de género.

En las campañas específicas en materia de género, además de la promoción a la vida libre de violencia, se ofrece a las mujeres el conocimiento sobre la localización de los servicios de atención que ofrece el estado y los programas con los que cuenta⁶⁹. Entre éstas, el estado reportó las siguientes acciones:

- Durante el periodo comprendido de octubre de 2014 a enero de 2015 se realizó la transmisión de 500 spots de radio sobre el IMEM y los servicios que brinda, dirigidos principalmente a las mujeres de entre 15 y 45 años de edad.
- Se implementó la campaña de difusión “Imagina: Sumando Voluntades de Género”, para difundir los servicios con los que cuenta el IMEM a través de materiales promocionales (trípticos, carteles, pulseras, plumas, cilindros y banners), así como la cultura del buen trato y las relaciones igualitarias⁷⁰.
- Durante octubre de 2014, a través de 50 anuncios en medallones de transporte público en los municipios con mayor concentración de población y mayor denuncia de violencia contra las mujeres (Cuernavaca, Cuautla y Jojutla)⁷¹, se difundió la campaña “Sumando Voluntades de Género”, cuyo objetivo fue la promoción de los servicios que se brindan en el Centro de

⁶⁹ El estado remitió un calendario de las campañas, así como un CD con spots de algunas de ellas.

⁷⁰ Los materiales se repartieron entre las secretarías del Ejecutivo, para que a su vez éstas la difundieran entre los grupos de la población a los que atiende. Se realizó la presentación de la campaña en la Plaza de Armas de Cuernavaca. Al respecto, el estado remitió los elementos gráficos de la campaña “Imagina”.

⁷¹ El estado remitió imágenes de los elementos gráficos de la campaña.

Atención Externa, la Unidad Móvil de Atención y la Dirección de Capacitación del IMEM, con mensajes que promueven las relaciones igualitarias, la cultura del buen trato y el respeto de los derechos de las mujeres.

- En el marco de la celebración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, el 25 de noviembre de 2014, se organizó una feria informativa con la participación de los tres poderes de gobierno e integrantes de la sociedad civil, con el objetivo de promocionar la cultura del buen trato, las relaciones sanas entre hombres y mujeres y la difusión de los programas que ofrece el gobierno de Morelos a mujeres y niñas⁷².
- Del 20 enero a 15 de febrero de 2015, se realizó la campaña “Derechos de las mujeres, visión Morelos”, con el fin de “censurar” algunos “clichés sociales” y fomentar la erradicación de patrones culturales sexistas, misóginos o discriminatorios⁷³.
- En el marco del Día de la Niña y el Niño, el estado informó que en el mes de abril tendría lugar la campaña “Derecho de las niñas, en presente y futuro donde todos sus deseos los pueden lograr”, cuyo objetivo es sensibilizar sobre los derechos de las niñas, impulsando la cultura del buen trato, no violencia e igualdad de oportunidades.
- En el periodo vacacional de verano, se contempla la implementación de la campaña “Verano Activo” a fin de difundir y promover acciones específicas a favor de la igualdad de género.

Por otra parte, el estado señaló que otras actividades de difusión se han programado en forma coordinada entre diversas instancias del estado y la Secretaría de Información y Comunicación, el IMRyT y el IMEM.

En este sentido, en enero de 2015 se realizó la campaña permanente de maltrato infantil, por parte del DIF-Morelos y la campaña permanente “Hagamos un trato contra la trata”. Asimismo, en febrero de 2015 se implementó la campaña Empresas de la Mujer, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, y la campaña del “Día Internacional del Condón”, cuyo objetivo es promover el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada cómo ejercer la sexualidad, así como el derecho de las mujeres a decidir sobre la maternidad.

En marzo de 2015 se pondrá en marcha la campaña “No al maltrato de personas adultas mayores”, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social; la campaña para difundir la inauguración de la Fiscalía de Apoyo a víctimas y Representación Social, a cargo de la Fiscalía General; la campaña de prevención del delito “Patrulla Juvenil” que organiza la Comisión Estatal de Seguridad Pública; la campaña de reflexión y difusión sobre los derechos de las mujeres, en el marco del día internacional de las mujeres a través de la realización de talleres informativos, y la campaña sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres denominada “En mi vida yo decido”, por parte del Instituto de la Juventud.

Por lo que hace al mes de abril de 2015, el estado informó que se emitirá la convocatoria del concurso de “Cortometraje vs la discriminación”, así como la campaña del día del niño y de la niña, referida anteriormente. Para mayo, la Secretaría de Salud realizará la campaña informativa “Salud de la mujer” sobre los servicios y atención médica para enfermedades de la mujer.

El estado refirió que en octubre de 2015 se difundirá la campaña sobre el cáncer de mama que busca dar a conocer la importancia de la autoexploración, y el derecho de las mujeres a los servicios de

⁷² El estado remitió el cartel promocional del evento.

⁷³ El estado proporcionó los audios y los videos de los mensajes a transmitidos en el marco de la campaña.

salud, y en noviembre de 2015 se implementará la campaña “Morelos es naranja” sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Por otra parte, de manera adicional, el estado indicó que el IMRyT ha dado espacio a las actividades y estrategias de comunicación del IMEM, además de participar activamente en la producción y difusión acciones promocionales para incidir en el fortalecimiento de los derechos de las mujeres. De este modo, hizo referencia al programa “Yo soy Morelos”, en el que se ha destacado el valor de la mujer⁷⁴ y a la producción de series en favor de la igualdad sustantiva, como “Vocero Ciudadano”⁷⁵, “Morelos Trabajando”⁷⁶ y “Voz es”⁷⁷.

Segundo indicador: la inclusión de especialistas de diversas disciplinas para la elaboración e implementación del programa.

Para el diseño e implementación tanto del Modelo de Comunicación por la Igualdad de Género y Derechos de las Mujeres así como del Programa Estatal Permanente de Comunicación con Perspectiva de Género, el estado manifestó que se ha requerido de la coordinación interinstitucional de la Secretaría de Comunicación e Información, por medio de la Subsecretaría de Comunicación y la Subsecretaría de Información; del IMEM, por medio de la Dirección de Capacitación y Enlace Institucional; de la Fiscalía General por medio de la Dirección de Comunicación Social y Cultura de la Legalidad, y del IMRyT, dependencias integradas por especialistas y profesionales⁷⁸.

Asimismo, señaló que debido al rol que desempeña la Secretaría de Comunicación e Información, el IMEM especializará y certificará al Subsecretario de Comunicación y al Director General de Coordinación Editorial en temas de comunicación incluyente y estrategias para el ejercicio del periodismo con enfoque de género⁷⁹.

Tercer indicador: la elaboración de los componentes interno y externo

Tal como se señaló anteriormente, el estado indicó que además del Programa Estatal Permanente de Comunicación, la Secretaría de Comunicación e Información creó un modelo de comunicación en materia de concientización de género y prevención de la violencia contra las mujeres, el cual será implementado en cada acción de comunicación social del estado. En este sentido, se indicó que dicho modelo se aplica desde enero del presente año, en las campañas que coordina la Secretaría de Información y Comunicación, y que el mismo fue compartido con los enlaces de comunicación de las dependencias del gobierno del estado, en el marco de los cursos de capacitación que iniciaron el 6 de marzo de 2015⁸⁰.

⁷⁴ El estado proporcionó un cd con videos del Programa “Yo soy Morelos”.

⁷⁵ Disponible en <http://imryt.org/radio/vocero-ciudadano/campana-contra-la-violencia-comunitaria-hacia-la-mujer>.

⁷⁶ Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=KKR8L3KuNmc>.

⁷⁷ Disponible en <http://imryt.org/television/voz-es/violencia-contra-la-mujer-danos-su-salud>.

⁷⁸ El estado señaló que los currículums vitae de las personas especialistas se encuentran disponibles en las páginas: <http://imem.morelos.gob.mx/directorio>; <http://imryt.org/instituto/directorio>; <http://fiscaliageneral.morelos.gob.mx/>, y <http://sicom.morelos.gob.mx/directorio>.

⁷⁹ El estado remitió copia de los currículums vitae del grupo de especialistas de la Secretaría de Información y Comunicación.

⁸⁰ El estado señaló que a cada uno de los enlaces de comunicación se les entregó el documento correspondiente a los decálogos del uso del lenguaje escrito y gráfico. Los participantes firmaron de recibido, asumiendo el compromiso de aplicar dichos lineamientos, para lo cual se les explicó la política pública en detalle, el modelo y el programa estatal de comunicación.

El estado reportó que el Modelo de Comunicación por la Igualdad de Género y Derechos de las Mujeres, se tituló “Gestión de Opinión Pública a favor de la Equidad de Género y Derechos Humanos de las Mujeres en Morelos” y cuenta con los siguientes objetivos.

Por un lado, se realiza una campaña externa, mediante la impartición de talleres con perspectiva de género dirigidos a periodistas que promueven la adopción del lenguaje incluyente y la incorporación de la perspectiva de género en su labor⁸¹. De igual modo, en el marco del modelo de comunicación externa, el estado propone a empresas y profesionales de los medios de comunicación la adopción de un modelo de comunicación que contemple una nueva cultura de respeto y fomento a los derechos de las mujeres.

Por otra parte, mediante el modelo interno, se realizan acciones y estrategias dirigidas al personal de las dependencias y organismos del gobierno del estado, con el fin de difundir y promover la igualdad sustantiva, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como las obligaciones, derechos y responsabilidades de las servidoras y servidores públicos que atienden a mujeres. De igual manera, se busca que las personas usuarias conozcan los derechos y servicios a los que tienen acceso por medio de las dependencias públicas, en sitio.

Cuarto indicador: las evidencias de la difusión de dichos componentes

Por lo que se refiere a este indicador, como se ha señalado a lo largo de esta sección, el estado remitió copia de los elementos gráficos, así como los audios y videos de diversas campañas.

Quinto indicador: la evaluación periódica del impacto de las campañas

Respecto a la evaluación periódica del Modelo de Comunicación y del impacto de las campañas, una vez que el Modelo opere plenamente, se procederá a implementar mecanismos de evaluación integral, para considerar los resultados en los programas operativos de trabajo de las áreas de comunicación del gobierno del estado para el 2016 y establecer así prácticas de mejora continua.

Por otro lado, el estado señaló que como parte de los mecanismos de evaluación vigentes, a fin de conocer el impacto y alcance de la campaña “Derecho de las mujeres”, se realizó un grupo focal entre mujeres que representaban la diversidad poblacional de Morelos, en términos de edad, sexo, y ocupación, a fin de explorar el grado de conocimiento y comprensión de las participantes sobre el tema abordado en la campaña, así como detectar las fortalezas y/o debilidades de la misma⁸².

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

En cuanto a la elaboración del programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género en materia de prevención y atención de violencia contra a las mujeres, el grupo de trabajo considera que de la información remitida por el gobierno del estado no es posible inferir la existencia de un programa específico elaborado para el objetivo particular de prevenir y atender la violencia contra las mujeres en el estado de Morelos. Es decir, si bien se reporta la calendarización de campañas a lo largo del 2015, no se remitió documento o información alguna sobre los elementos y contenidos que habrían sido desarrollados para la creación del programa referido por el estado.

El grupo estima que la creación de un programa supone el desarrollo de un diagnóstico de la situación en que se desea intervenir, así como la elaboración de los objetivos, metas y lineamientos que orientarán las acciones e intervenciones a realizar, la identificación de los agentes responsables

⁸¹ En dichos talleres se compartieron los lineamientos del Modelo de Comunicación en Gestión de Equidad de Género.

⁸² El estado remitió el informe titulado “Percepción e Impacto de la campaña Derechos de la Mujer en el estado de Morelos”.

de su realización, la distribución de tareas, la planeación del presupuesto que garantiza su realización, el diseño de los mecanismos de evaluación del programa, etcétera.

En este sentido, la información remitida por el estado no muestra evidencia alguna de una planeación coordinada para la elaboración de una estrategia de comunicación social focalizada a la problemática de violencia contra las mujeres que existe en la entidad, sino que pareciera limitarse a enlistar una serie de campañas que si bien son valoradas por el grupo, no todas se relacionan con la materia. El grupo carece de la información que le permita conocer la razón de ser de las campañas, su justificación o su idoneidad en función de lo solicitado mediante esta propuesta. Asimismo, no es posible identificar, por ejemplo, si se implementarán campañas dirigidas a agresores, tal como lo requirió el grupo en su propuesta.

Aun cuando el estado distingue entre el programa y el modelo de comunicación, y señala que éste último contiene los lineamientos a los cuales deberán sujetarse las campañas, de la información presentada se infiere que dichos lineamientos se limitan a los decálogos para el uso del lenguaje escrito y gráfico referidos en el apartado del análisis de la propuesta anterior. Sin perjuicio del valor otorgado a dichos decálogos, el grupo considera que éstos no son suficientes para constituir el programa estatal de comunicación.

Por lo que hace al segundo indicador, relativo a la inclusión de especialistas de diversas disciplinas para la elaboración e implementación del programa, si bien el grupo toma nota de la participación del personal profesional de las diversas instancias de gobierno, no es posible saber quiénes diseñaron el programa puesto que la información del estado se limita a hacer referencia a los directorios de servidoras y servidores de las dependencias, sin que se especifique cuáles personas participaron en la elaboración o cómo es que se garantiza la inclusión de “especialistas de diversas disciplinas”.

Respecto al tercer indicador de seguimiento, que hace referencia a la elaboración de los componentes interno y externo del programa, a consideración del grupo, el informe se limita a ofrecer una descripción general del público al que cada uno de ellos estará dirigido. Sin embargo, no se brindan los elementos y contenidos específicos de dichos componentes. No se proporciona ninguna evidencia de acciones o estrategias a favor de la igualdad sustantiva o la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia al interior de las dependencias y órganos del estado. Esto es, no se proporciona información sobre el tipo de actividades desarrolladas o a desarrollar, la fecha de las mismas, el personal que las implementará, los objetivos particulares de cada actividad, la forma en la que se evaluará el impacto, o cualquier otro tipo de información que permita al grupo de trabajo deducir válidamente que se trabajó en el diseño y elaboración de ambos componentes.

El grupo observa que la única actividad reportada por el estado en el marco del componente interno, es la difusión del “violentómetro” por parte de la Fiscalía General en 24 puntos estratégicos donde se reciben denuncias. No obstante, dicha estrategia, además de haber sido implementada con anterioridad a las propuestas del grupo de trabajo, se encuentra fundamentalmente orientada a ofrecer información a las personas que acuden a las dependencias públicas.

En relación con las evidencias de la difusión de los componentes interno y externo, se observa que únicamente se brindó información respecto a la difusión de las campañas dirigidas a la población (componente externo) sin proporcionar evidencia respecto de las acciones realizadas al interior de las dependencias de gobierno (componente interno).

Finalmente, por lo que se refiere a la evaluación periódica del impacto de las campañas, el estado refirió que se implementarán mecanismos una vez que el modelo de comunicación opere en su totalidad. No obstante, no se brinda información alguna sobre el tipo de mecanismos de evaluación que pretenden utilizarse o la metodología para la elaboración de los mismos. La única evaluación remitida por el estado, es respecto a la implementación de una campaña anterior, la cual no evalúa su

impacto ya que se limita al análisis de la opinión de nueve personas, sobre el contenido de la misma, quiénes no la conocían de manera previa.

En virtud de lo anterior, el grupo de trabajo considera que la propuesta se implementó de manera parcial.

XIII. Décima tercera propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Fortalecer a las instituciones involucradas en la prevención, atención (incluyendo al sector salud), investigación y sanción de la violencia en contra de las mujeres, que incluya la distribución clara de la competencia de tales instituciones conforme a la Ley local de acceso.

Continuar con los esfuerzos para crear y ejecutar el proyecto “Ciudad Mujer” y el Centro de Justicia para las Mujeres. Sobre este último, se recomienda impulsar la creación de al menos otro Centro de Justicia. Crear centros de atención especializados que proporcionen asistencia jurídica y psicológica a las mujeres de la entidad, con la finalidad de garantizar la atención descentralizada a mujeres víctimas de violencia.

b) Acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones

El estado señaló que el 24 de diciembre de 2014, el IMEM solicitó un aumento presupuestario para su fortalecimiento, el cual fue autorizado⁸³. Asimismo, se solicitó a la Junta de Gobierno del IMEM iniciar el procedimiento para autorizar el pago de los nuevos salarios propuestos y se presentó ante la Dirección de Desarrollo Organizacional un proyecto de incremento de sueldos para su autorización.

Por otra parte, se informó que la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Fiscalía General fue fortalecida y ahora es la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social. En atención a las disposiciones de la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos, dicha Fiscalía presta los siguientes servicios⁸⁴: a) asesoría jurídica en materia penal; b) asesoría jurídica en materia familiar y civil; c) atención psicológica; d) inicio de procedimiento de ejecución de sentencias para ser efectiva la reparación del daño; e) gestión ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para reparar el daño a nombre del estado, y f) gestión para la atención de servicios de salud. Asimismo, se generó la elaboración de un plan de fortalecimiento de la Fiscalía referida basada en tres ejes: recursos materiales, recursos humanos, e infraestructura.

El estado informó que, dentro de esta estrategia, para el mes de abril se prevé la reestructuración organizacional del personal de la Fiscalía y la contratación de nuevo personal tanto en oficinas

⁸³ El estado remitió copia de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos 2015 y del Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de fecha 24 de diciembre de 2014.

⁸⁴ El estado señaló que a fin de redefinir los servicios que se otorgarán para reparar de manera integral a las mujeres víctimas del delito, como ya se señaló, se elaboró el *Protocolo para la atención de mujeres víctimas de la violencia*⁸⁴.

centrales como en los módulos de asesoría social y auxilio a víctimas, instalados en los municipios del estado.

De igual modo, se ha contemplado que a partir de diciembre del presente año, de manera progresiva, se realice la contratación y capacitación del personal⁸⁵, y el equipamiento de mobiliario, equipo de cómputo y material didáctico.

El estado indicó que con esta reestructuración se garantiza el servicio de atención psicológica en las modalidades de terapia de grupo, terapia individual y trabajo en ludoteca.

Por lo que se refiere a la infraestructura, se informó que se fortalecerá la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social mediante la realización de las siguientes acciones: i) el cambio de sede de la Fiscalía, tomando en consideración el adecuado acceso a víctimas con alguna discapacidad⁸⁶; ii) la creación de una ludoteca; iii) el establecimiento de cubículos para terapia individual que brinden un ambiente de privacidad y confidencialidad; iv) la instalación de una sala para los grupos de autoayuda, de encuentro y reflexión y el taller de escritura, y v) la remodelación de los cubículos de Cuautla y Jojutla, de las áreas de psicología y asesoría jurídica.

Del mismo modo, durante todo el año, de manera progresiva, se fortalecerán los módulos de asesoría social, mediante la habilitación de cubículos para que las víctimas cuenten con privacidad. De este modo, se habilitarán varios cubículos en el sector central⁸⁷, dos en Jiutepec; uno en Xochitepec; uno en Tetecala; uno (con tres divisiones) en Cuautla; uno en la Fiscalía Regional de la Zona Oriente de Cuautla; uno (con cuatro divisiones) en Jonacatepec, y dos módulos para las áreas familiar y penal en Jojutla.

Por otra parte, se creó la Fiscalía de Investigación de Delitos cometidos en contra de las Mujeres y Niñas, con sede en el Hospital de la Mujer en Yautepec, Morelos, a fin de brindar de manera articulada, atención médica especializada y penal a las víctimas.

Respecto a la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres, el estado señaló que impulsa la creación del primer Centro de Justicia que entrará en operación en agosto del presente año. El Centro estará ubicado en la colonia Chipitlán, en Cuernavaca, Morelos y contará con una superficie de 1,182 metros cuadrados. El estado reportó que se estima que beneficie a 49% de las mujeres de la zona metropolitana.

Asimismo, indicó que se está realizando el proyecto ejecutivo para la construcción de la primera etapa de un segundo Centro en la zona oriente, en Yautepec, Morelos, mismo que se planea concluir en el año 2016 y que se estima beneficiará a 33% de las mujeres de esta región⁸⁸. También refirió que se están realizando gestiones con presidentas y presidentes municipales, para la construcción de un tercer centro en la zona sur poniente para el año 2016.

Por cuanto al Sistema DIF estatal, se informó que se dignificó la atención a mujeres víctimas de violencia, acercando los servicios a un lugar con mayor accesibilidad y mejores instalaciones. Estos

⁸⁵ El estado informó que se contratarán cinco secretarías, un auxiliar contable; un auxiliar administrativo; 15 asesores jurídicos, y 5 auxiliares del Ministerio Público para el Área de Orientación, así como cinco psicólogas, y tres secretarías, para el Área de Prevención y Auxilio a Víctimas.

⁸⁶ El estado informó que el cambio de sede se tiene programado para el mes de mayo del 2015.

⁸⁷ El estado refirió que mediante el oficio FAVyRS/0277/2015, de fecha 30 de enero 2015, se solicitó que el área que ocupaba el almacén en la Fiscalía General sea rehabilitado para brindar un acceso adecuado a las víctimas con algún tipo de discapacidad.

⁸⁸ El estado remitió copia de los planos de construcción elaborados para los Centros de Justicia de Cuernavaca y Yautepec, así como los renders del Centro de Justicia de Cuernavaca.

servicios se centralizaron en nuevas instalaciones para que el personal de la Procuraduría del Menor y la Familia y demás Unidades Administrativas proporcionen servicio con mayor calidad. Adicionalmente, se facilitó un espacio para personal de una Agencia del Ministerio Público en dichas instalaciones con la finalidad de evitar traslados innecesarios de las víctimas a otras Agencias de Ministerios Público o a la propia Fiscalía General de Justicia.

Segundo indicador: la evaluación de resultados de las acciones implementadas para el fortalecimiento institucional

El estado no aportó información específica sobre la implementación de este indicador.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto a la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones, el grupo valora positivamente los esfuerzos realizados por el estado para el fortalecimiento de la Fiscalía General, a partir de la creación de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social y las acciones contempladas para su fortalecimiento en materia de recursos humanos, recursos materiales e infraestructura.

Asimismo, reconoce la instalación de la Fiscalía de Investigación de Delitos cometidos en contra de las Mujeres y Niñas, al interior del Hospital de la Mujer en Yautepec y la habilitación de espacios para personal del Ministerio Público en las instalaciones del DIF Morelos.

Sin perjuicio de lo anterior, no se observa un plan detallado a largo plazo dirigido al objetivo de fortalecer a todas las instancias involucradas en la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Si bien el grupo es consciente de la complejidad y los recursos que implican fortalecer materialmente a dichas instituciones, el indicador elaborado preveía únicamente que se contara con una estrategia en la que se detallara la forma en la que progresiva, y eventualmente, se mejorarían las instalaciones y capacidades de las distintas instancias. Dicho plan pudo partir de un diagnóstico sobre las necesidades específicas y las capacidades instaladas en cada una de las regiones y municipios del estado.

Se considera sumamente valiosos los esfuerzos realizados por el estado, sin embargo, a largo plazo estos resultarán insuficientes y se requiere tener un plan concreto y coordinado que involucre a los municipios. Es decir, si bien se mejoraron las instalaciones del DIF en Cuernavaca, las mismas no podrán ser accesibles a gran parte de la población. La centralización de los servicios de atención es uno de los principales problemas señalados por el grupo a lo largo de su informe.

Respecto al fortalecimiento del IMEM, el estado informó que dicha institución solicitó un aumento presupuestario que fue autorizado, pero no indicó de qué porcentaje fue el incremento aludido. Al respecto, el grupo observa que de acuerdo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2015, se asignó al IMEM un presupuesto de \$11,583,000.00 pesos, cantidad exactamente igual a la asignada a dicho Instituto para el presupuesto del 2014⁸⁹. De este modo, se observa que no existe aumento alguno.

En su informe, el grupo de trabajo señaló la importancia de que el IMEM pudiera contar con la estructura necesaria, incluyendo recursos humanos, para poder dar adecuado cumplimiento a las funciones que le han sido atribuidas. En este sentido, más allá de la falta de incremento presupuestal, de la información aportada por el estado no se desprende ningún tipo de proyecto que prevea al menos a mediano plazo un plan para crear nuevas plazas o cualquier tipo de acción dirigida a su fortalecimiento.

⁸⁹ Disponible en: http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Ingresos%202014._0.pdf

Respecto, a la construcción de los Centros de Justicia para las Mujeres, el grupo valora que se tenga contemplada la creación de tres centros de este tipo.

Con relación a la evaluación de los resultados de las acciones implementadas para el fortalecimiento institucional, el estado no aportó información al respecto. El grupo comprende que los resultados no pueden ser medidos en esta etapa, pero considera indispensable que se diseñen mecanismos para su eventual evaluación. El grupo estima que esta propuesta se encuentra parcialmente implementada.

XIV. Décima cuarta propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Fortalecer el SEPASE con mecanismos que permitan supervisar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley local de Acceso le impone a cada una de las dependencias que lo integran.

Publicar en medios oficiales y de difusión masiva el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y realizar todas las acciones necesarias para operarlo

b) Acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: la publicación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

El estado señaló que el 8 de mayo de 2014 se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el primer Programa Estatal, mismo que fue actualizado el 18 de febrero de 2015, en la vigésimo segunda sesión ordinaria del SEPASE. El 27 de febrero dicho Programa se envió por oficio a la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (en adelante CEMR) para su publicación oficial y difusión a *todas las dependencias y medios de comunicación*. Asimismo, se indicó que el SEPASE difundirá el programa en medios de comunicación y materiales de divulgación a partir de julio de 2015.

Por otra parte, el estado reportó que en la referida sesión se presentaron propuestas de nuevos representantes y la reestructuración de las comisiones, así como los ejes, las estrategias y las líneas de acción del Programa Estatal, con el objetivo de atender la violencia contra las mujeres⁹⁰.

Segundo indicador: el establecimiento de un calendario de trabajo del SEPASE

El estado de Morelos informó que en la sesión de febrero de 2015, el SEPASE realizó un calendario en el que se programaron tres sesiones ordinarias⁹¹ y doce reuniones de trabajo⁹² para dar seguimiento, durante el 2015, al cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Estatal.

⁹⁰ El estado remitió información sobre la nueva integración de las comisiones del SEPASE, así como los objetivos, estrategias y líneas de acción correspondientes a las diversas instancias.

⁹¹ El estado indicó que dichas sesiones se llevarán a cabo los días 13 de marzo, 10 de julio y 27 de noviembre de 2015.

⁹² El estado señaló que dichas reuniones tendrá lugar los días 30 de enero, 27 de febrero, 27 de marzo, 24 de abril, 29 de mayo, 26 de junio, 31 de julio, 28 de agosto, 25 de septiembre, 30 de octubre, 27 de noviembre y 11 de diciembre.

Tercer indicador: los reportes periódicos sobre la implementación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, por parte de las autoridades encargadas de su ejecución

El estado de Morelos refirió que cada comisión emitirá sus informes de trabajo indicando de forma cualitativa y cuantitativa los avances y resultados de sus objetivos, mismos que se reportarán en la última sesión del 2015 del SEPASE.

Por lo que se refiere al 2014, el estado reportó que, como parte de la implementación del programa, durante el periodo comprendido entre septiembre y diciembre de ese año, las comisiones del SEPASE realizaron las siguientes acciones: i) capacitación, profesionalización y trabajo en redes; ii) creación de protocolos de investigación; iii) creación y modificación de protocolos de atención; iv) implementación del MAU; v) grupos CONVIVEHM; vi) acciones encaminadas a la reparación integral a las mujeres víctimas de violencia feminicida; vii) homologación de criterios para la operatividad coordinada por parte de las Fiscalías del estado; viii) acciones de implementación del Banco Estatal de Datos para alimentar al Banavim; ix) implementación del registro administrativo de órdenes de protección; x) implementación de campañas de difusión encaminadas a la protección de los derechos humanos de las niñas y mujeres; xi) acciones encaminadas para la construcción de los Centros de Justicia para las Mujeres en Cuernavaca, Yautepec y la zona sur-poniente, y xii) fortalecimiento del SEPASE mediante la actualización del Programa Estatal.

Asimismo, se informó que la Comisión de Prevención, a través de la Secretaría de Educación, impulsó la reforma al artículo 12 de la Ley de Educación para el Estado de Morelos⁹³. Por su parte, la Comisión de Sanción, presidida por la Fiscalía General, creará para el 2015, el Modelo único de Sanción, de conformidad con lo dispuesto por la Ley local de Acceso. Por lo que hace a la Comisión de Atención, presidida por el sector salud, se indicó que se reforzarán los servicios especializados del Proyecto de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Mujer. La Comisión de Erradicación, a través del IMEM, con apoyo del Paimenf, difundirá en 2015 acciones que contribuyan a la promoción e implementación de las Unidades de Género en las instituciones que integran el SEPASE. Finalmente, se contratará una consultoría externa que evaluará la implementación del MAU.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto al primer indicador, relativo a la publicación del Programa Estatal, el grupo de trabajo observa que el estado no remitió evidencia alguna de su efectiva publicación. Si bien se señala que éste fue publicado originalmente el 8 de mayo de 2014, antes de la emisión del informe del grupo, llama la atención que en el marco del proceso de la investigación realizada por el grupo, el estado señaló que el programa únicamente había sido aprobado y en ese sentido, sólo se remitió un documento titulado “Propuesta de Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Morelos”.

Aunado a ello, en la documentación remitida por el estado como prueba de las acciones realizadas para implementar las propuestas del grupo, no existe evidencia alguna de la publicación de dicho programa. Cabe señalar que el grupo realizó una búsqueda en internet del multicitado documento, incluyendo la página web del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, sin obtener éxito.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo valora que el Programa haya sido actualizado y que se estén realizando las gestiones necesarias para su publicación. Sin embargo, considera excesivo el tiempo

⁹³ Dicho artículo, en su fracción XXIII, señala “promover una cultura de igualdad de género desde la infancia a través de la literatura didáctica, actividades lúdicas, talleres escolares y otro tipo de actividades que permitan cambiar actitudes estereotipadas sobre los roles de género”.

que ha tomado la publicación del mismo en su medio de comunicación oficial, por lo que es imposible dar por implementado el presente indicador.

En cuanto al segundo indicador, si bien se informó de las sesiones y reuniones agendadas del SEPASE, no se precisaron sus alcances, instituciones a participar ni asuntos a tratar. Consterna al grupo que este último aspecto no fuera considerado puesto que, en su informe el grupo concluyó que no existe una coordinación entre las autoridades del SEPASE. De tal forma, se esperaba no sólo la calendarización de fechas para las sesiones del SEPASE, sino una planificación sustantiva de las actividades y acciones mínimas que pretenden impulsarse a lo largo del año.

Respecto a la composición de cada una de las comisiones ordinarias del SEPASE, destaca que las instituciones que las integran son prácticamente las mismas. Por ello, no resultan claros los alcances de las reuniones de trabajo que el SEPASE ha calendarizado, pues en la hipótesis de que las cuatro comisiones ordinarias se reunieran mensualmente en las reuniones de trabajo previstas, deberían participar, por lo menos, cuatro servidoras y servidores con el nivel de decisión requerido para que cada una de las instituciones estuvieran en la posibilidad real de cumplir con su calendario y brindar atención a los asuntos que les sean turnados.

Por otro lado, si bien fueron informados los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Estatal señalando a cargo de qué instituciones y comisiones ordinarias corresponden, no se establecen las fechas ni las metas de cumplimiento para cada uno. Tampoco se hace referencia a los procesos de institucionalización del Programa, no se reportan las fases de su aplicación ni los aspectos relacionados con el presupuesto necesario para su aplicación.

En relación con el tercer indicador, si bien se señaló que se realizarán reportes sobre las acciones llevadas a cabo por cada una de las comisiones del SEPASE al finalizar el año 2015, no se aportaron elementos de carácter administrativo, técnico o metodológico para la gestión de los reportes periódicos solicitados por el grupo de trabajo.

Aunado a ello, llama la atención que, contrario a la idea de que las instancias brinden reportes de manera periódica, sea hasta el 11 de diciembre de 2015 cuando se presenten los reportes de cumplimiento del Programa Estatal.

Finalmente, en cuanto a las acciones que, según la información remitida por el estado, realizó el SEPASE en el año 2014 para implementar el Programa Estatal, el grupo observa que éstas no son acciones vinculadas con el programa sino que consisten en un listado de las propuestas realizadas por el grupo de trabajo en su informe. En este sentido, si bien el grupo comprende que las acciones realizadas a partir de las propuestas han sido puestas en marcha por las distintas autoridades que integran el SEPASE, de la información proporcionada por el estado no es posible deducir que éstas se desprenden del Programa Estatal o bien, que han sido implementadas en el marco de la coordinación del SEPASE. El grupo considera que la propuesta no ha sido implementada.

XV. Décima quinta propuesta

a) Propuesta del grupo de trabajo

Realizar las asignaciones presupuestarias sobre políticas y programas con perspectiva de género, así como una financiación adecuada de programas y acciones encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre, y destinados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Morelos. Para ello, se deberá considerar lo estipulado en el Pipasevm.

b) Acciones reportadas por el estado implementar con la propuesta en función a los indicadores estratégicos establecidos por el grupo

El estado informó que para implementar esta propuesta ha realizado las siguientes acciones en relación con los indicadores establecidos por el grupo de trabajo en su informe.

Primer indicador: presentar presupuesto con perspectiva de género

El estado de Morelos refirió que se encuentra realizando un monitoreo de todas las áreas de gobierno que ejercen presupuesto para la atención de las mujeres y su alcance, para lo cual desarrolló la instrumentación del “Presupuesto Basado en Resultados” (PbR), cuya tarea de sistematización de todas las partidas presupuestales destinadas “al logro de la igualdad de género” concluirá hasta junio de 2015. A partir de ello, señaló que estará en posibilidad de llevar a cabo un “correcto monitoreo y seguimiento a los indicadores relacionados con el tema de género” para, en octubre de 2015, presentar al Congreso del Estado el proyecto del Presupuesto de Egresos 2016 con perspectiva de género.

En tanto, el estado remitió información sobre los “proyectos institucionales con gastos a grupos de mujeres y hombres”⁹⁴ 2012-2015, que detalla el presupuesto programado y ejercido en beneficio de mujeres en Morelos, a través de los siguientes conceptos: 1) Programa Beca Salario; 2) Telebachillerato Comunitario; 3) Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Manutención); 4) Infraestructura Educativa; 5) Equipamiento Escolar Estatal; 6) Presupuesto para el IEBEM; 7) Apoyo Solidario; 8) Sistemas Alimentarios y Nutrición; 9) PROSPERA Programa de Inclusión Social (antes Oportunidades); 10) Seguro Popular; 11) Capacitación, sensibilización y profesionalización de personal gubernamental en No Discriminación; 12) Proyectos Productivos para Mujeres y Hombres Emprendedores; y 13) PRONAPRED.

Asimismo, envió los presupuestos asignados, durante el periodo de 2012 al 2015, a los “proyectos institucionales con gastos a grupos específicos de mujeres”⁹⁵ que operan diversas dependencias⁹⁶ a través de los siguientes conceptos: 1) Programa Mujeres Emprendedoras; 2) Empresas de la Mujer Morelense; 3) Asignaciones para acciones específicas, Proyectos diversos, Ampliaciones en proyectos diversos, Albergue para Mujeres y Proyectos productivos para mujeres, cargo del IMEM; 4) Programa Integral de Desarrollo Organizacional (capacitación de personas en equidad de género; 5) Salud Materna; 6) Programa Salud Sexual y Reproductiva; 7) Promoción, Detección, Diagnóstico, Control y Manejo del Cáncer Cérvico Uterino; 8) Diagnóstico, Atención y Control del Cáncer Mamario; 9) Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género; 10) Igualdad de Género en Salud; 11) Programa de Planificación Familiar y Anticoncepción; 12) Construcción del Centro de Justicia para Mujeres, equipamiento y capacitación; 13) Creación de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres y Niñas Víctimas del Delito; 14) Unidad de Igualdad de Género de la Secretaría de Educación; y 15) el Programa Nacional de Prevención del Delito.

Por otro lado, el estado remitió la información presupuestal relacionada con los “Proyectos registrados en los Programas Operativos Anuales 2012-2015 del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos”⁹⁷.

⁹⁴ El estado remitió un documento en el que detalla la cantidad de recursos asignados para cada uno los conceptos señalados, señalando el desglose de los recursos utilizado a favor de hombres y de mujeres beneficiarias por año.

⁹⁵ El estado remitió un documento en el que detalla la cantidad de recursos asignados para cada dependencia por año respecto de los rubros referidos.

⁹⁶ La Secretaría de Economía, a través del Instituto Morelense para el Financiamiento del Sector Productivo, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobierno, a través del Instituto de la Mujer, la Secretaría Administración, a través de la Dirección General de Desarrollo Organizacional, la Secretaría de Salud, a través de los Servicios de Salud de Morelos, la Fiscalía General del Estado y la Secretaría de Educación, a través del IEBEM.

⁹⁷ El estado proporcionó un documento en el que detalla las cantidades programas en los Programas Operativos Anuales del IMEM, correspondientes a los años comprendidos entre el 2012 y el 2015, en el que se especifica el monto asignado por año para cada uno de los proyectos o programas.

Segundo indicador: aumentar el presupuesto encaminado a suprimir las desigualdades de género y tercer indicador: aumentar el presupuesto destinado a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la entidad

El estado informó que está en vías de analizar los recursos destinados a promover la igualdad de género, para lo que “filtrará” las actividades de los programas presupuestarios para catalogarlas según los siguientes criterios: “impacto fuerte de género”, “impacto regular de género” o “sin impacto de género”. Lo anterior, para estar en posibilidad de realizar indicadores de género respecto de los cuales se puedan analizar las brechas de desigualdad de género.

En relación con el Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo y sus Organismos para el ejercicio fiscal 2015, el estado de Morelos, de manera general, refirió que 31% de los recursos están destinados a “atender el tema de género”. De dichos recursos, el estado indicó que el 8% está orientado a programas y proyectos cuya meta es cerrar las brechas de desigualdad de género, es decir, que atienden y benefician exclusivamente a las mujeres.

El estado señaló que el presupuesto designado exclusivamente a cerrar las brechas de desigualdad aumentó 1,510% de 2012 al 2015. Asimismo, indicó que el presupuesto destinado al IMEM aumentó 120% entre el año 2012 y 2015, esto es, pasó de \$14,822,120.00 pesos a \$32,844,269.00 pesos.

En cuanto a los recursos destinados a los “proyectos institucionales con gastos a grupos de mujeres y hombres”, el estado indicó que en 2015 se destinarán \$8,129,322.00 pesos, de los cuales \$4,028,637,768.00 pesos serán utilizados únicamente para mujeres, lo que representa el 49.6% del total de estos recursos.

El estado señaló que el presupuesto destinado a cerrar las brechas de desigualdad, a prevenir la violencia contra las mujeres y a promover la igualdad de género en Morelos, ha aumentado 35% entre 2012 y 2015. En este sentido, reportó que mientras para el año 2012 se asignaron \$3,236,449,985.00 pesos, en 2015 se incrementaron los recursos a \$4,365,496,580.00 pesos.

c) Análisis del grupo sobre las acciones realizadas por el estado para implementar la propuesta

Respecto al primer indicador, relativo a presentar un presupuesto con perspectiva de género, el grupo valora las acciones que se están realizando para la futura instrumentación del PbR. No obstante, lamenta que sea hasta octubre de 2015 cuando esté en posibilidades de presentar un presupuesto con perspectiva de género para el ejercicio fiscal 2016.

Si bien, el estado indicó que el 31% del presupuesto de egresos del 2015 del Poder Ejecutivo, y las transferencias a organismos, será destinados a programas y acciones con perspectiva de género, el grupo observa que el estado considera que cualquier programa o acción que beneficia a mujeres (no necesariamente de manera exclusiva) cuenta con perspectiva de género. En este sentido, se incluyen programas como el del Seguro Popular, el de Prevención del Delito o programas de becas y apoyos escolares.

A consideración del grupo dichos programas constituyen políticas públicas relevantes que benefician tanto a mujeres como a hombres, pero que no necesariamente han sido creadas bajo un enfoque que pretende disminuir las desigualdades que en la práctica existen entre mujeres y hombres en la entidad. Es decir, no se presenta información alguna que refleje la realización de un trabajo para la elaboración de un presupuesto transversal con perspectiva de género, o bien, alguna justificación de por qué se considera que dichos proyectos contribuyen a disminuir las brechas de desigualdad o a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Llama la atención que el estado se limita a remitir las cantidades asignadas a proyectos previamente existentes que, por cualquier motivo, benefician, aunque sea de manera incidental, a mujeres.

En cuanto al aumento de presupuesto encaminado a suprimir las desigualdades de género, así como a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, el grupo observa que, de manera general, existe un incremento de 2014 a 2015 en los recursos destinados a los programas que el estado señaló benefician a mujeres.

No obstante, en algunos programas que parecieran tener particular importancia, no se ve reflejado aumento alguno. Tal es el caso del programa de capacitación de personas en Equidad de Género, cuyo presupuesto se redujo del \$5,770,000.00 a \$4,783,000.00 pesos o los servicios de salud cuyo presupuesto en 2014 es idéntico al asignado en 2015.

Asimismo, como ya se dijo, de la simple lectura de los nombres de los programas referidos por el estado, no es del todo claro si todos ellos, en efecto, contribuyen al objeto planteado por el grupo en su propuesta. El grupo considera que esta propuesta se encuentra implementada parcialmente

A. CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO

A partir del análisis en su conjunto de todas las acciones realizadas por el estado de Morelos, la mayoría del grupo de trabajo considera que éstas no son suficientes para concluir que el estado implementó las propuestas realizadas por el grupo en su informe.

Si bien se tiene en consideración el limitado periodo de seis meses con el que el estado contó para ejecutar las distintas acciones reportadas, así como la complejidad de dar cabal implementación a ciertas propuestas de carácter estructural respecto a las cuales el propio grupo había reconocido de manera expresa la imposibilidad de lograr su total cumplimiento en el plazo antes referido. Al examinar, de manera detallada, la implementación de cada una de las propuestas, atendiendo a los indicadores establecidos por el grupo de trabajo para evaluar el cumplimiento de las mismas, en ninguna de éstas, a juicio del grupo se observó una implementación adecuada, como se hizo notar a lo largo del presente dictamen.

En este sentido, se observó que para reportar la implementación de algunas de las propuestas el estado sólo informó sobre la forma en que tenía contemplado realizar las mismas, o bien, que se encontraba realizando acciones encaminadas a dicho fin, pero no remitió documentación que contuviese al menos la forma en que se estaban planificando dichas acciones.

Asimismo, de los indicadores establecidos para evaluar la implementación de las propuestas, en la mayoría de los casos, el estado sólo los implementó de manera parcial, o bien no llevó a cabo acción alguna, por lo que el grupo considera, que el estado no llevo a cabo las acciones necesarias para implementar las propuestas.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo reconoce y valora los esfuerzos realizados por el estado, tales como: la reapertura de casos en archivo temporal o reserva; el inicio de procedimientos administrativos para determinar la responsabilidad de las y los servidores públicos encargados de las mismas, por las posibles omisiones en la investigación; la elaboración de manuales y protocolos de actuación para la atención de mujeres víctimas de violencia, o el diseño del Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres.

Adicionalmente, es importante señalar que existen múltiples aspectos mejorables en cuanto a la forma de atender ciertas propuestas. Por lo que el grupo de trabajo considera fundamental que se dé seguimiento puntual a las acciones realizadas por el estado, especialmente a aquéllas cuya

implementación se tiene prevista para el 2015, así como a las propuestas que, por su propia naturaleza, son de cumplimiento continuo.

De este modo, se sugiere que la Secretaría de Gobernación solicite al gobierno del estado, de manera periódica, información sobre los avances en la continua ejecución de la implementación de las propuestas para dar cumplimiento a las mismas.

Finalmente, a consideración del grupo no se realizó un esfuerzo razonable para implementar las propuestas, en el plazo establecido por el Reglamento de la Ley General de Acceso, lo que dio como resultado que la mayoría de éstas, sólo se implementara de forma parcial.

El dictamen fue aprobado por mayoría de siete votos por el Mtro. Pablo Navarrete Gutiérrez representante del Instituto Nacional de las Mujeres, coordinador del grupo de trabajo; la Licda. Gretha Jimena Vilchis Cordero, representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; el Mtro. Ricardo Soto Ramírez, representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Dr. Roberto Castro Pérez y la Dra. Irene Casique Rodríguez, ambos del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, como representantes de la institución académica del estado de Morelos, y el Dr. Nelson Arteaga Botello de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Licda. Ana Pamela Romero Guerra del Instituto Nacional de Ciencias Penales, como representantes de las instituciones académicas de carácter nacional.

La Dra. Aurora Ivonne Velasco Rotunno, representante del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, emitió su voto en contra del presente dictamen.