



# LAS ALERTAS DE GÉNERO Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO:

## FALLAS INSTITUCIONALES, DIAGNÓSTICOS EQUIVOCADOS



**Las alertas de género y la violencia contra las mujeres en México:  
fallas institucionales, diagnósticos equivocados**

**Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**

contralacorrupcion.mx

Mayo de 2023



**Presidenta**

María Amparo Casar

**Dirección**

Leonardo Núñez González

**Coordinadora de la investigación**

Miranda Carballo Corrales

**Análisis de datos**

Lorenzo León Robles

**Revisión de estilo**

Marina Gómez Robledo

**Narrativa y edición**

Ricardo Alvarado Andalón y Miguel Torhton

**Diseño de la publicación**

Isaac Ávila y Ramón Arceo

**Ilustración en la portada**

Paola Calvo Lozada



*Las alertas de género y la violencia contra las mujeres en México: fallas institucionales, diagnósticos equivocados* by Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License

# ÍNDICE

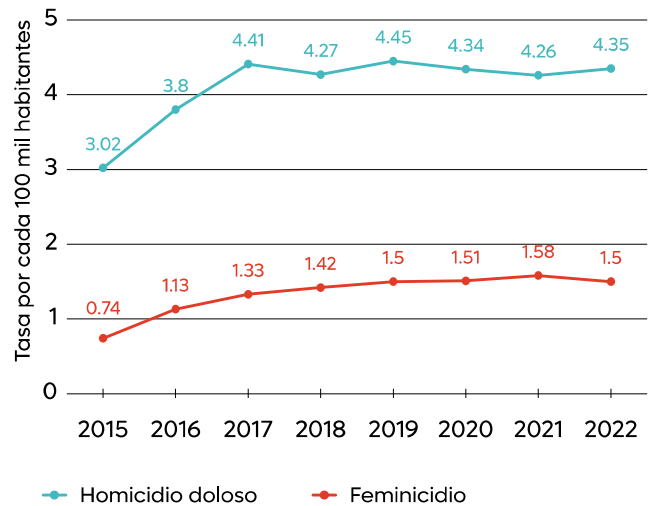
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>04</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>07</b>
<b>PANORAMA GENERAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO</b>	<b>09</b>
Violencia feminicida: ¿cómo definir el problema de violencia contra las mujeres?	09
Fuentes para el registro de la violencia feminicida	11
<b>LAS ALERTAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (AVGM)</b>	<b>13</b>
Historia y situación actual de las AVGM	15
¿Qué presupuesto tienen las AVGM?	17
¿Cómo se usa el presupuesto de las AVGM?	18
¿Cómo se da seguimiento a los efectos de las AVGM?	20
Conavim e Inmujeres: críticas a la implementación de las AVGM	21
<b>ESTUDIOS DE CASO SOBRE LAS AVGM</b>	<b>24</b>
Ciudad de México	24
Estado de México	27
Chiapas	28
Guerrero	31
Colima	32
Sonora	33
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>35</b>
<b>RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>36</b>
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b>	<b>37</b>

# RESUMEN EJECUTIVO

La violencia feminicida, así como los homicidios dolosos de mujeres, no han disminuido en los últimos años. Cuando se trata de los feminicidios, las víctimas en 2022 siguen exactamente en el mismo punto que hace cuatro años: 1.5 por cada 100 mil habitantes. Al considerar las mujeres que han sido víctimas de homicidios dolosos (que no han sido clasificados como feminicidios), la situación no solo es más preocupante por su dimensión, sino que en 2022 creció 2% con respecto al año pasado.

## Tasa Nacional de violencia contra mujeres

Por año de ocurrencia y tipo



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de Seguridad Pública e INEGI.

Por cada 100,000 mujeres

Para tratar de atender este entorno de violencia de género en el país, una de las principales acciones que se han desarrollado desde el gobierno han sido las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Estas fueron creadas en 2008 como una intervención gubernamental que busca responder a la violencia machista y feminicida a través de políticas públicas de emergencia en un territorio determinado.

Esta intervención, que involucra la participación de los tres niveles de gobierno, se materializa en un subsidio que es otorgado anualmente a los estados para que implementen acciones urgentes para resolver la situación de violencia con-

tra las mujeres. Este análisis monográfico, que incorpora seis estudios de caso a 8 años de la implementación de las AVGM, muestra tres razones que explican los pocos efectos de estas intervenciones en la violencia feminicida, que sigue sin ser abatida en México:

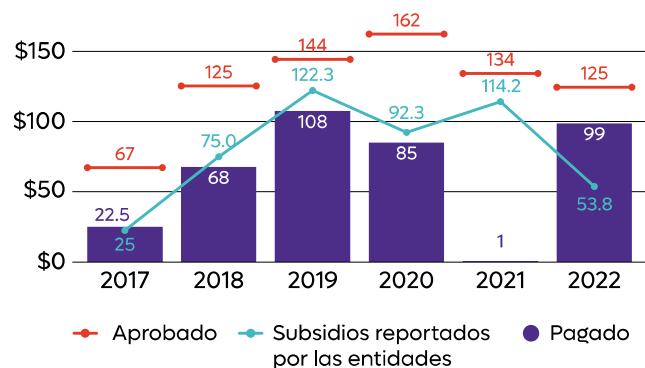
- La primera es de carácter institucional. Según las evaluaciones institucionales realizadas a estos programas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) deberían tener las facultades jurídicas para asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones de política pública. Sin embargo, las capacidades administrativas y humanas actuales resultan insuficientes para poder llevar un correcto seguimiento del problema de violencia de género en el ámbito de los estados, lo que lleva a una deficiencia en el ciclo de políticas públicas al no tener mecanismos de evaluación y corrección efectivos.
- Un segundo problema de las AVGM es la pobre identificación de su ámbito de acción y población objetivo. De acuerdo con diversos informes realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la incidencia pública de estas intervenciones ha fallado al no tener claridad sobre a quiénes van dirigidos los programas que se deciden implementar y tener deficiencias en la transparencia de los recursos.
- Un tercer problema es la falta de acompañamiento en el ámbito local. Los gobiernos estatales deberían destinar parte de su presupuesto para poder combatir la violencia de género de manera sistemática y concisa. Los subsidios por AVGM que aporta el gobierno federal no deberían ser la única base del combate a la violencia de género en el ámbito local.

Igualmente, hemos identificado que las alertas de género, como muchos programas del gobierno federal, sufren adecuaciones presupuestales durante el año sin que haya una justificación clara por parte de las autoridades o una consulta con el poder legislativo. Sistemáticamente, el gasto ejercido en las AVGM ha sido inferior a lo aprobado por los legisladores como consecuencia de recortes presupuestales.

Las líneas rojas de la siguiente gráfica muestran el presupuesto que la Cámara de Diputados ha aprobado para las alertas de género entre 2017 y 2022. Las barras de color azul muestran el dato de lo que efectivamente se pagó para las AVGM. El caso de 2020 es en donde la brecha se hace más dramática, pues la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido implicó una disminución de 47.5%. Para 2022, los recortes al programa implicaron una disminución de 20% con respecto al gasto que originalmente debía realizarse.

### Presupuesto para las Alertas de Violencia de Género previstas en el anexo 13

Millones de pesos a precios de 2022



**Fuente:** Elaboración con datos de Transparencia Presupuestaria.

Nota: el presupuesto contempla los montos de los programas especial concurrente de Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género y Acciones de coadyuvancia para las alertas de género.

Para el 2021, los datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda no nos permiten dar un seguimiento óptimo de cómo se ejerció el presupuesto del Anexo 13 ni de las alertas de género. Esto limita seriamente la transparencia del programa y nos impide realizar un seguimiento preciso del gasto desde la sociedad civil. En el mismo sentido, al realizar solicitudes de información a las diferentes entidades y agregar los montos reportados de recursos recibidos para implementar las AVGM, encontramos otra disparidad en la información,

pues los datos no corresponden ni con el presupuesto aprobado ni con el gasto reportado por las autoridades federales.

En términos de recomendación de política pública, este reporte sugiere tres caminos de acción:

- La primera recomendación es extender la temporalidad de las AVGM e identificar con precisión la población objetivo que atienden.
- La segunda es mejorar la coordinación entre niveles de gobierno para que funcionen como una coordinación subsidiaria de las distintas políticas públicas locales en contra de la violencia.
- Por último, es necesario fortalecer las facultades legales y de recursos humanos de Conavim e Inmujeres para que den seguimiento puntual a sus recomendaciones emitidas en los estados, así como para la mejora en la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos involucrados.

# INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres es una constante en México. Aunque desde hace algunos años ha aumentado la visibilización y concientización sobre este problema público, así como la demanda por parte de la ciudadanía para que se realicen acciones para prevenirlo, erradicarlo y combatirlo, la violencia, y en particular la violencia feminicida, no han logrado abatirse. Uno de los esfuerzos principales para atender este mal fue la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia (LGAMVLV) en 2008, que tiene como objetivo establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno y criterios mínimos que se deberían cumplir para que las mujeres puedan tener una vida sin violencia. Estos criterios engloban la necesidad de hacer la justicia accesible para mujeres, adolescentes y niñas; garantizar el acceso universal a servicios básicos, como lo son los servicios de salud, de vivienda, alimentación, etc., invertir en igualdad de género para aumentar la participación política femenina, y cerrar la brecha salarial, entre otras.

La LGAMVLV prevé una herramienta de política pública que será objeto de estudio para este informe: las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Las AVGM consisten en un plan de intervención de corto plazo para crear políticas que erradiquen la violencia contra las mujeres en un territorio claramente determinado. Son solicitadas por organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos a nivel nacional, o las mismas entidades federativas, las cuales deben realizar un análisis de la situación de violencia que viven las mujeres del territorio seleccionado. Posteriormente son aprobadas y activadas por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) para que, de manera coordinada, hagan frente a una situación extraordinaria de violencia contra las mujeres.

**Las alertas se concibieron como una intervención gubernamental dirigida, coordinada y estructurada para enfrentar alguna de tres modalidades de violencia de género: violencia feminicida, agravio comparado y desaparición de niñas, adolescentes y mujeres. Esta intervención se materializa en un subsidio que es otorgado anualmente a los estados para que se cumplan dichos objetivos.**

Las AVGM están en la ley desde 2008, aunque comenzaron a implementarse hasta 2015. Actualmente, las alertas de género se han declarado en 22 entidades federativas. A pesar

de ser una de las pocas intervenciones focalizadas para atender la violencia contra las mujeres, han presentado múltiples fallos en su diseño, implementación y evaluación, así como un déficit importante de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. Lo anterior ha derivado en acciones descoordinadas y poco eficientes que no han logrado resolver de fondo la situación de violencia de género, ni abatir la impunidad alrededor de los delitos contra las mujeres

[Marcela Lagarde](#), investigadora mexicana e impulsora de la LGAMVLV durante la LIX Legislatura (2003-2006), definió a las alertas de género como «una medida jurídica necesaria para que los tres niveles de gobierno actúen en contra de la violencia machista y feminicida». Este mecanismo obliga al gobierno federal, los estados y municipios que tienen activa esta medida a investigar, procurar y administrar justicia hacia las niñas, adolescentes y mujeres que han sido víctimas de violencia machista, así como brindar acciones de prevención y atención para que las mujeres vivan en un ambiente libre de violencia en todas sus formas.

En el presente informe se revisará la historia, el presupuesto y la situación actual de las AVGM. Así como un estudio de caso para seis estados emblemáticos en la violencia estimada en contra de las mujeres, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (EN-DIREH) de 2021.

La revisión de esta política pública y su impacto en la vida de las mujeres es de vital importancia para combatir la violencia de género. En el contexto actual que se vive en México no solo es necesario proponer acciones que erradiquen la violencia en contra de las mujeres, sino identificar en qué fallan y por qué, ya sea por un mal diseño de la política o por actos corruptos e impunes que obstaculizan el correcto funcionamiento de estas. Así como no estamos destinados a ser un país corrupto, tampoco estamos condenadas a vivir en un país en el que sea normal violentar y asesinar a las mujeres.



# PANORAMA GENERAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO

## Violencia feminicida: ¿cómo definir el problema de violencia contra las mujeres?

Por muchos años, a los feminicidios se les llamó «crímenes pasionales», esta categoría minimizaba la violencia y la justificaba por motivos de celos, ataques de ira o alguna otra motivación de tipo sentimental. Esta clasificación llevó a invisibilizar un fenómeno sistémico de violencia machista que no ha sido erradicado en México ni el mundo. Hoy en día, con la tipificación del feminicidio, podemos nombrar esas violencias como lo que son: crímenes de odio. Al nombrar a estos delitos por su nombre, podemos generar políticas públicas que nos ayuden a sancionarlas, prevenirlas y erradicarlas.

De acuerdo con la [ONU](#), un crimen de odio se define como «un crimen motivado por prejuicios que ocurre cuando un perpetrador ataca a una víctima debido a su pertenencia (o pertenencia percibida) a un determinado grupo social o demográfico racial». El [gobierno mexicano](#) señala que los crímenes de odio se manifiestan en los delitos de asesinato y homicidios cuando estos están motivados por odio racial, nacional, sexual, étnico, religioso o a otras formas de comportamiento que discriminan a ciertas personas. Entonces, considerando estas dos definiciones, es posible entender los feminicidios de las mujeres como crímenes de odio: asesinatos que fueron causados únicamente por su condición de ser mujeres. Los crímenes de odio que se cometen contra las mujeres tienen como trasfondo la permanencia de una cultura machista que ve a las mujeres como seres inferiores.

El Código Penal Federal (CPF), en el artículo 325, define el feminicidio de la siguiente forma: «comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género» y, para determinar si hay razones de género en el delito, se considera la presencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

Debido a que los estados cuentan con sus propios Códigos Penales Estatales, sus definiciones de feminicidio pueden estar alineadas con el Código Penal Federal en su totalidad o de forma parcial. Esta práctica dificulta el conteo de los feminicidios a nivel nacional, ya que, al tardarse casi una década en incorporar el delito a los distintos Códigos Penales Estatales, se vuelve un reto poder contabilizar las muertes por razones de género. A esto se le suma la resistencia de las fiscalías y ministerios públicos para registrarlos, como revisaremos más adelante.

La lucha por nombrar este delito data de 1993, cuando se registraron múltiples feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua que fueron conocidas públicamente como «Las muertas de Juárez». Desde ese entonces, familiares, organizaciones y mujeres en puestos de poder trabajaron para la tipificación de este y otros delitos donde se visibilicen los rasgos, frecuencias y condiciones de crímenes contra las mujeres. Este ejercicio ayuda a que se pueda identificar las tendencias de estos comportamientos. Pero no fue hasta 2012 que se incorporó como delito autónomo en el CPF por decreto presidencial durante la administración de Felipe Calderón. Y apenas en el 2020 todos los estados terminaron por incorporarlo a su Código Penal, siendo Nayarit y Tabasco los últimos en toda la República en hacerlo.

La figura del feminicidio como delito autónomo es necesaria para visibilizar la magnitud del problema de violencia de género que se vive en el país. Las fiscalías, al no registrar de forma correcta dichos delitos abonon a la invisibilización de esta problemática, así como a obstaculizar en materia penal de

los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres. Este atraso para reconocer la violencia feminicida ha llevado a que en 2023 se sigan minimizando las causas de género por las cuales asesinan a las mujeres. [Impunidad Cero](#), en su informe «Impunidad en Homicidio Doloso y Feminicidio 2022», muestra la deficiencia de que el feminicidio esté clasificado como agravante o calificativa del delito de homicidio y no como un delito autónomo. Si el feminicidio es considerado un delito autónomo, visibiliza la problemática de violencia de género que persiste en el país.

Desde [MCCI](#) hemos identificado que muchas veces las fiscalías realizan un subregistro del delito de feminicidio. De 2012 a 2018 se cometieron 3 mil 56 feminicidios, esto de acuerdo con las solicitudes de acceso a la información hechas a las 32 entidades federativas. Sin embargo, la investigación de la periodista Valeria Durán detectó otros 2 mil 646 homicidios dolosos de mujeres que debieron haber sido catalogados como feminicidios, pues cumplían las características definidas en el Código Penal Federal para ser investigados como tal. Hacen falta más estudios para entender la magnitud del subregistro en las fiscalías del país.

Por las razones antes expuestas, esta investigación definirá a los casos de violencia feminicida incorporando la suma de los feminicidios y los homicidios dolosos de mujeres, en tanto que revelan formas más precisas de entender el problema.

## Fuentes para el registro de la violencia feminicida

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es un ejercicio demoscópico que busca obtener datos sobre las experiencias de violencia física, económica, sexual, psicológica y patrimonial que han vivido las mujeres de 15 años y más en distintos ámbitos: familiar, escolar, laboral, comunitario y en pareja. De acuerdo con la ENDIREH, cada vez más mujeres reportan haber sufrido algún tipo de violencia. En 2011, 62.8% de las mujeres señaló haber sufrido algún tipo de violencia. En 2016 este porcentaje subió a 66.1%. Para 2021, 7 de cada 10 mujeres reportaron haber vivido algún tipo de violencia en su vida. En sólo 10 años, el reporte de violencia en la vida de las mexicanas ha crecido 8% según estas estimaciones.

La [ENDIREH](#) separa las violencias en cuatro tipos distintos: física, psicológica, sexual y patrimonial y económica. La primera atenta o intenta atentar contra la integridad corporal de la mujer; la violencia psicológica causa un daño emocional; la sexual es todo acto de coerción que pretenda o logre abusar sexualmente de la mujer y, finalmente, la violencia patrimonial y económica se refiere a todas las acciones que limiten los ingresos o recursos económicos de las mujeres. Entre 2016 y 2021, las violencias que más han aumentado son las psicológicas, 5%, y la sexual, 20%.

De acuerdo con esta encuesta, la entidad con menor prevalencia de violencia en contra de las mujeres a lo largo de su vida es Chiapas, donde 48.7% de las mujeres ha reportado haber sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida. En el otro extremo, se encuentra el Estado de México, el cual presenta el mayor porcentaje de violencia contra las mujeres con 78.7%. Salvo por el caso de Chiapas, el resto de las entidades acumula una proporción de mujeres violentadas de entre 70 y 78.7%. En promedio, 7 de cada 10 mujeres en el país han experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida.

Esta misma encuesta señala que los grupos de edad en donde más han experimentado violencia a lo largo de su vida son las mujeres de entre 25 y 34 años, con un 75%, seguido del

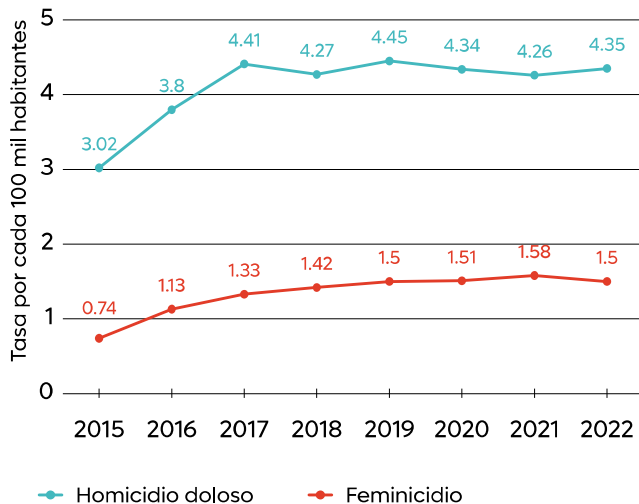
grupo de 15 a 24 años, con un 74.6%. El grupo de edad que menos ha padecido violencia a lo largo de su vida es el de 65 años en adelante, con un 56.1%. Dichos datos nos indican que la violencia es la regla en la mayoría de la vida de las mujeres mexicanas, independientemente de su edad. Sin embargo, la proporción de mujeres violentadas es considerablemente mayor entre quienes tienen menos de 34 años. La evidencia apunta a que las más jóvenes son el grupo más vulnerado por la violencia machista.

Otra fuente de información sobre violencia contra las mujeres está en los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ([SESNSP](#)) muestran que las víctimas de feminicidio en 2022 siguen exactamente en el mismo punto que en 2019: 1.5 por cada 100 mil mujeres. La cifra oficial fue de 947 feminicidios para 2022 y 980 para 2021, lo cual representó una disminución de 3.36%. Sin embargo, esta aparente mejora debe ser puesta en perspectiva, pues al considerar la tasa de violencia feminicida, así como los homicidios dolosos de mujeres, la situación no ha mejorado en los últimos años.

En 2022 se registró un alza del 2% en los homicidios dolosos de mujeres, la cual es la categoría que suelen sobreestimar para registrar las muertes violentas de las mujeres, en lugar de clasificarlas como homicidios, de acuerdo con investigaciones de organizaciones civiles como Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) e Impunidad Cero. Es relevante señalar que la tasa de homicidios se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles que al principio del sexenio: entre 4.27 y 4.45 por cada 100 mil mujeres. Como lo muestra la siguiente gráfica, los asesinatos violentos de mujeres se han mantenido al alza y constantes en los últimos siete años.

### Tasa Nacional de violencia contra mujeres

Por año de ocurrencia y tipo



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de Seguridad Pública e INEGI. Por cada 100,000 mujeres

**Tomando en cuenta los registros de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres reportados en el SESNSP en 2022, hemos estimado que cada día 10 mujeres son asesinadas en México.** Este dato en sí mismo, que no ha mejorado en los últimos años, debería ser suficiente para hacer un llamado de atención sobre la incidencia de las acciones de los gobiernos para atender la situación generalizada de violencia contra las mujeres. Sin embargo, esto no ha sucedido.

Las siguientes tablas muestran los datos de ambos delitos para las 32 entidades del país desde 2015 hasta 2022. Puede notarse que en muchos estados los datos de violencia feminicida son notoriamente menores frente a los de homicidios dolosos de mujeres. Al cerrar 2022, por ejemplo, en Colima se reportaron 5.12 feminicidios por cada 100 mil mujeres, mientras que los homicidios dolosos fueron 4 veces más: 23.46 casos por cada 100 mil. Incluso hay otros casos, como el de Aguascalientes, en los que las cifras de feminicidios durante los primeros años se mantienen en ceros, pues no fue hasta el 2017 que se tipificó este delito.

### Tasa de feminicidio contra mujeres (por cada 100,000 mujeres)

Por entidad federativa y año de ocurrencia

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AGS	0	0	0	0.55	0.69	0.41	1.23	1.37
BJC	0.64	0.83	0.7	1.5	1.28	1.71	1.12	1.28
BCS	0	0	0	0	0.51	1.02	1.78	1.53
CAM	0.96	0.72	0.24	1.06	1.27	0.64	1.91	2.33
COA	1.16	1.01	0.65	0.82	1.64	1.83	1.39	1.52
COL	1.53	7.02	1.22	3.24	2.7	2.16	1.62	5.12
CHS	1.47	1.31	1.27	0.81	0.7	1.02	1.69	1.59
CHA	0	0	0.7	2.38	1.64	1.59	2.44	2.07
CDM	1.28	1.02	0.84	0.98	1.5	1.71	1.5	1.54
DUR	0.24	0.24	1.09	0.43	1.19	1.4	1.08	1.94
GUA	0.74	0.49	0.42	0.66	0.57	0.63	1.07	0.66
QUE	0.06	1.2	2.42	1.9	0.98	0.76	0.98	0.71
HID	0	1.59	1.59	1.25	1.25	1.19	1.37	1.12
JAL	1.73	1.31	0.75	0.78	1.58	1.67	1.76	0.82
MEX	0.77	0.77	0.95	1.35	1.42	1.74	1.68	1.6
MIC	0.53	1.2	1.33	0.9	0.61	0.94	1.27	1.8
MOR	1.63	3.27	3.27	2.74	3.92	3.43	2.35	3.63
NAY	0	0	0.92	0.8	0.8	1.93	1.28	0.32
NOL	0.04	0.13	1.84	2.73	2.32	2.32	2.28	3.53
OAX	0.4	4.44	3.13	1.39	1.34	1.76	2.09	2.09
PUE	0.3	0.4	0.9	0.93	1.72	1.58	1.11	0.58
QUE	0.85	0.11	0.11	0.58	0.83	0.91	0.74	0.99
QUI	0	0	0.61	0.87	1.95	1.63	2.71	1.52
SLP	0.53	0.6	1.43	1.93	1.93	1.86	1.66	0.97
SIN	1.01	3.23	6.04	3.2	2.55	1.76	2.74	1.31
SON	1.81	2.7	2.17	2.78	2.78	2.11	2.09	2.04
TAB	0.7	2.55	2.46	3.25	2.2	1.22	1.22	1.38
TAM	0	0.06	0.24	0.73	0.89	0.67	0.22	1.12
TLA	0	0.17	0.33	0.58	0.72	1.15	1.44	0.43
VER	1.04	1.55	2.53	2.53	2.43	1.81	1.65	1.67
YUC	0.1	0.1	0.91	0.59	0.25	0.51	0.42	0.42
ZAC	0	1.44	1.7	2.53	1.32	1.2	1.44	1.93

**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de Seguridad Pública e INEGI.

### Tasa de homicidio doloso contra mujeres (por cada 100,000 mujeres)

Por entidad federativa y año de ocurrencia

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AGS	115	0.66	1.48	0.55	0.96	0.55	0.69	0.82
BJC	6.65	7.87	13.05	14.88	12.79	13.97	16.43	14.77
BCS	6.74	4.81	29.2	6.37	3.31	1.02	0.25	1.27
CAM	0.96	1.69	1.45	1.91	0.64	0.42	1.48	0.21
COA	3.83	2.17	2.03	0.88	1.39	0.57	0.38	0.38
COL	4.58	11.59	21.05	18.07	22.12	24.27	11.06	23.46
CHS	1.35	1.84	1.64	1.23	1.9	1.44	0.85	0.63
CHA	6.07	8.29	12.25	9.11	13.19	13.66	13.66	10.01
CDM	1.47	1.58	2.12	2.91	2.5	1.83	1.75	1.44
DUR	1.09	1.45	1.93	1.83	1.08	0.65	0.22	0.54
GUA	3.83	3.62	5.58	9.62	10.16	13.03	10.85	13.03
QUE	7.11	19.56	12.1	12.34	9.29	7.61	6.58	6.25
HID	2.25	2.61	1.74	1.75	2.44	2.06	1.81	2.12
JAL	1.97	2.24	2.96	4.8	5.13	4.85	4.64	4.24
MEX	4.31	3.75	3.75	3.27	3.67	2.89	2.68	3.08
MIC	3.78	4.36	4.98	6.22	7.12	9.38	10.28	9.5
MOR	4.68	6.31	4.25	5.29	6.47	4.7	7.54	8.62
NAY	1.47	2.57	7.35	7.22	2.41	1.28	2.57	1.77
NOL	2.49	3.69	10.7	0.48	1.24	0.97	1.21	1.87
OAX	0.45	1.36	2.87	4.45	5.38	4.4	2.83	5.93
PUE	2.82	2.89	3.72	3.15	1.99	2.37	2.45	3.51
QUE	1.28	1.06	3.51	1.82	0.99	0.91	1.16	0.91
QUI	7.2	3.83	4.91	6.3	6.95	6.84	5.75	4.88
SLP	2.64	2.41	2.34	1.86	1.52	2.14	4	2.48
SIN	2.44	2.23	0	0	0.33	0.72	0.52	0.85
SON	4.38	2.87	2.8	2.24	5.16	3.8	6.45	7.33
TAB	1.93	1.23	2.11	2.03	3.91	3.42	2.77	2.2
TAM	4.66	8.17	8.78	6.14	5.19	3.4	3.63	2.34
TLA	1.32	1.99	3.14	2.45	3.17	2.16	2.74	1.3
VER	0.96	2.76	3.5	2.67	2.89	2.77	1.98	1.89
YUC	0.81	0.81	0.3	0.08	0.17	0.42	0.08	0.34
ZAC	2.09	7.59	15.71	8.9	7.82	11.07	16.24	15.28

**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de Seguridad Pública e INEGI.



# LAS ALERTAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (AVGM)

Las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) emanan de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), específicamente del capítulo V denominado «De la Violencia Femenicida y de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres». De los artículos 21 al 26 se explica qué son las Alertas de género, cuáles son sus objetivos, bajo qué circunstancias se emitirán, el papel de la Secretaría de Gobernación cuando se declara que la alerta de género y, finalmente, las acciones que debería tomar el Estado mexicano ante la violencia feminicida.

El artículo 22 de la LGAMVLV define a las alertas de género cómo:

***El conjunto de acciones gubernamentales, coordinadas, integrales, de emergencia y temporales realizadas entre las autoridades de los tres órdenes y niveles de gobierno, para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado; así como para eliminar el agravio comparado, resultado de las desigualdades producidas por ordenamientos jurídicos o políticas públicas que impiden el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, las adolescentes y las niñas, a fin de garantizar su pleno acceso al derecho a una vida libre de violencias.***

Esta política pública busca favorecer un espacio en el cual el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), mediante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), puedan aportar recursos federales a las autoridades estatales y municipales para atender y erradicar el problema de violencia de género que están atravesando. Las AVGM sirven como un complemento del resto de acciones impulsadas en la LGAMVLV, como los programas y medidas mencionadas en la sección anterior.

Los objetivos principales de esta intervención pública, de acuerdo con la propia ley, son:

I. Garantizar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad, así como el acceso a la justicia de las mujeres, adolescentes y niñas;

II. Generar las condiciones y políticas públicas que contribuyan a la disminución y cese de la violencia feminicida en su contra, y

III. Eliminar la desigualdad y discriminación producidas por ordenamientos jurídicos o políticas públicas que agravan los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas.

Lo que buscan las AVGM, en una sola frase, es **implementar un plan de intervención a corto plazo y fomentar acciones de gobierno que erradiquen la violencia en contra de las mujeres en un territorio determinado**. Para lograr esto, es necesario identificar y reconocer un problema de violencia específico que debe ser resuelto en carácter de urgente. Hay tres grandes fenómenos sobre los cuales puede solicitarse una AVGM:

1. **Agravio Comparado:** Se declara cuando un ordenamiento jurídico vigente no proporciona el mismo trato en igualdad de circunstancias, generando discriminación y por ende agravio en contra de las mujeres. También cuando se aprueben y apliquen leyes que generen distinciones y/o restricciones a derechos específicos, esto se puede apreciar en concreto con leyes que atañen contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.
2. **Violencia Feminicida:** Tiene como objetivo erradicar y detener el mayor acto de violencia hacia las mujeres.
3. **Desaparición de Niñas, Adolescentes y Mujeres:** Tiene como objetivo tomar acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres.

Antes de que una AVGM sea declarada, debe seguirse un procedimiento específico para emitirla, pues es necesaria la participación de diversos actores, como sociedad civil y gobierno, para ponerla en marcha. Esto son:

1. Organizaciones civiles, organismos de derechos humanos internacionales, estatales o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) deben presentar una

solicitud de declaratoria de género para un territorio determinado (municipios o estado) ante el Inmujeres.

2. Se conformará un grupo de trabajo constituido por Inmujeres, la Conavim, la CNDH, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las solicitantes, así como personas e instituciones que se consideren especialistas en derechos humanos de las mujeres y un representante del mecanismo para las mujeres de la entidad, quien es la persona que se encargará de la comunicación de entre la entidad y la Conavim.
3. Este grupo contará con 30 días naturales para elaborar un informe acerca del territorio delimitado.
4. Después de la publicación del informe en la página web del Conavim, el gobierno responsable cuenta con 15 días naturales para aceptar o rechazar las conclusiones del grupo de trabajo. De ser aceptadas, el gobierno en cuestión tendrá seis meses para cumplir con las medidas expuestas; de no ser así, la AVGM será declarada.
5. Al término de los seis meses, el gobierno de la entidad deberá consultar a la Conavim si las acciones y medidas que implementó se apegan al informe del grupo de trabajo. Además, el grupo de trabajo emitirá un dictamen donde manifieste si considera que sus recomendaciones fueron cumplidas o no.
6. Si el grupo de trabajo considera que no cumplieron las recomendaciones, la SEGOB a través de la Conavim, emitirá la Declaratoria de AVGM.

La normatividad establece las acciones que tendrán que llevar a cabo las autoridades correspondientes, ya sean de parte del ejecutivo, legislativo o judicial, que hayan sido nombradas en el plan de trabajo. Una vez que la AVGM ha sido emitida:

1. Hacer del conocimiento público el motivo de la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres, y la zona territorial que abarquen las acciones que deberán realizarse.

2. Implementar las acciones y medidas preventivas, correctivas, de atención, de seguridad, de procuración e impartición de justicia, de reparación del daño y legislativas que correspondan.
3. Elaborar un Programa de Acciones Estratégicas de cumplimiento, el cual deberá hacerse del conocimiento público y que contendrá:
  - a) El motivo de la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres.
  - b) Las acciones que deberán desempeñar para hacer frente a la violencia feminicida o al agravio comparado, la ruta de acción, los plazos para su ejecución y la asignación de responsabilidades definidas para cada uno de los poderes y órdenes de gobierno, según corresponda.
  - c) Los indicadores de seguimiento y cumplimiento de las acciones que deben realizar las autoridades federales, de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
4. Elaborar informes por lo menos cada seis meses para dar cuenta de los avances en el cumplimiento de las medidas establecidas en la Declaratoria.
5. Asignar los recursos presupuestales necesarios y suficientes para hacer frente a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres; para tal efecto la Cámara de Diputados y los Congresos Estatales deberán aprobar una partida presupuestal para este fin y darán seguimiento a su ejercicio efectivo.

Finalmente, la ley señala que las AVGM deben observar cuatro principios fundamentales en todas las etapas de su aplicación: transparencia, máxima publicidad, acceso a la información y protección de datos personales.

Las alertas de género se crearon como una medida para asegurar que los gobiernos hagan frente a la violencia machista y feminicida que permea en el país. Estas medidas deberían ser rápidas, puntuales y temporales, que logren identificar el problema específico por el cual están atravesando las mujeres de una zona determinada y erradicarlo.

## Historia y situación actual de las AVGM

En 2008, cuando se publicó la ley que estableció las AVGM, se tramitaron seis solicitudes para los estados de Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Hidalgo, Morelos y Nuevo León. Sin embargo, en ninguno se declaró. El principal obstáculo fue de carácter político, pues hubo resistencias por parte de las entidades a reconocer una situación de emergencia. Igualmente, el procedimiento inicial de admisión potenciaba estas resistencias, ya que, para que fueran admitidas, debían pasar por la consideración de los integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, compuesto por las 32 entidades federativas y 12 representantes de la Administración Pública Federal.

En 2013 se reformó el reglamento de la LGAMVLV para facultar al Inmujeres para poder admitir las solicitudes. Esto agilizó el uso de las AVGM y disminuyó la intervención de tantos actores políticos, sin embargo, no se marcaron pautas claras para definir los criterios sobre los cuales se basarían los grupos de trabajo para evaluar las medidas propuestas, ni los de la SEGOB para rechazar o admitir una Alerta de Género. Además, se definió un plazo de seis meses para realizar las medidas de alto impacto en las zonas seleccionadas para erradicar la violencia de género, lo cual es poco realista.

No fue sino hasta 2015 que las AVGM fueron aplicadas por primera vez. El primer caso fue el Estado de México, declarada el 31 de julio. La alerta se activó para atender la violencia feminicida en once municipios: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca de Lerdo, Chalco, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco y Cuautitlán Izcalli.

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y el Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio presentaron la solicitud de la declaratoria de la Alerta de Género con datos sobre la violencia feminicida que experimentaba el Estado de México en ese momento. Entre estos datos destacaron:

- De los 922 homicidios dolosos de mujeres registrados en el Estado de México de enero del 2005 a agosto del 2010, 54% sucedieron en estos once municipios, varias de ellas con signos de tortura y violencia sexual.
- De las 4,773 denuncias recibidas por violencia sexual, 62.6% fueron registradas en estos municipios.
- La violencia sexual, secuestro, tráfico y asesinato de mujeres migrantes en el nudo ferroviario de Lechería, ubicado en Cuautitlán Izcalli.
- La impunidad de los homicidios de mujeres, donde se sentencian solamente uno de cada 10 casos.

Hasta 2023 se han declarado 25 alertas de género en 22 estados del país, en específico para incidir en la situación de

643 municipios. De acuerdo con un informe de Inmujeres y Conavim, el cual evalúa el funcionamiento de las AVGM, para el 2018 se habían presentado 44 solicitudes en 28 estados de la República mexicana. Sin embargo, muchas se declararon improcedentes, bajo los estándares de la Conavim, situación que en algunos estados ha sido cuestionada y señalada por falta de transparencia en los criterios. De acuerdo con [Inmujeres](#), se han recomendado 522 medidas a gobiernos y órganos autónomos locales, de las cuales 208 son de prevención, 190 abarcan medidas de justicia y reparación del daño, así como víctimas y sobrevivientes de violencia feminicida, mientras que 154 se centran en medidas de seguridad.

En la siguiente tabla se muestra el estado actual de las alertas de género en México, de acuerdo con los últimos reportes oficiales de la CNDH.

**Tabla: Monitoreo de las etapas de las AVGM en el país**

Situación de las AVGM	Número de procedimientos	Entidades federativas
Activas	25	Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México (VF y D), Guerrero (VF y AC), Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora (VF), Quintana Roo, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz (VF y AC), Zacatecas.
Se determinó no emitirla	10	Baja California, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Sonora, Yucatán, Coahuila y Ciudad de México (3 veces)
Fase: Elaboración del dictamen sobre la implementación de las propuestas del Grupo de Trabajo	1	Ciudad de México
Fase: Elaboración del Informe del Grupo de Trabajo	5	Sonora (Agravio comparado), Nayarit (desaparición), Veracruz (desaparición), Guanajuato, Tabasco
Fase: Integración del Grupo de Trabajo	1	Puebla (desaparición)
Totales procedimientos de la AVGM	<b>42 procedimientos en 28 entidades federativas*</b>	
Total procedimientos activos de la AVGM	<b>32 procedimientos activos en 25 entidades federativas</b>	

Nota 1: VF = Violencia Feminicida. AC = Agravio Comparado. D = Desaparición.

Nota 2: Es importante señalar que la información desglosada del total de procedimientos es autorreportada por las partes involucradas, se desconoce la razón de porque en el Informe «México, Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres» se menciona 44 procedimientos, mientras que, en el reporte de la CNDH, que es la base de este análisis, se identifican dos menos.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Informe Mensual AVGM diciembre 2022 de la CNDH



## ¿Qué presupuesto tienen las AVGM?

El presupuesto de las AVGM forma parte del Anexo 13 «Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres». Esta es una categoría transversal de gasto que puede identificarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), creada en 2008, para dar seguimiento al gasto realizado por todos los entes del gobierno para impulsar la igualdad entre hombres y mujeres. Este anexo enlista alrededor de 100 programas públicos. Sin embargo, solo 13 de estos 100 llevan a cabo acciones explícitas para contribuir a la igualdad de género y a una vida libre de violencias. Del total de recursos del Anexo 13, estos programas representan solo 4.06%, el resto, 87 programas, corresponde a programas que no tienen un enfoque de género, sino que simplemente tienen a mujeres como beneficiarias, como la Pensión para Adultos Mayores o las Becas Benito Juárez.

Así, el gobierno ha sobreestimado las cuentas de lo que dice gastar para atender las brechas de género para poder decir, de manera incorrecta, que «[nunca se había entregado tanto apoyo a mujeres como ahora](#)». La justificación utilizada por el gobierno federal para hacer uso de estos recursos para programas que no tienen una perspectiva de género en un objetivo es que la mitad de las beneficiarias son mujeres. Sin embargo, no hay evidencia que indique que esto ha reducido las brechas de género o la violencia.

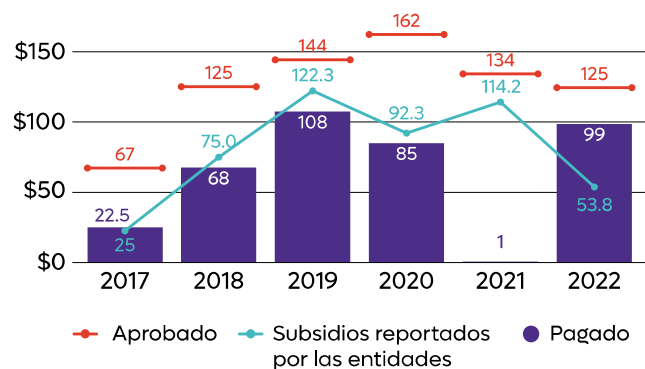
En lo que respecta a la información presupuestal de las AVGM, la distribución de los recursos de esta política puede rastrear-se en el PEF en el capítulo de gasto 4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. En particular, los lineamientos de este subsidio indican que debe identificarse de manera precisa en el Concepto 4300, Partida 43801 «Subsidios a Entidades Federativas y Municipios».

Las alertas de Género, como muchos programas del gobierno federal, sufren adecuaciones presupuestales durante el año, sin que haya una clara justificación por parte de las autoridades o una consulta con el poder legislativo. Sistemáticamente, el gasto ejercido en este programa es inferior a lo aprobado por los legisladores como consecuencia de recortes presupuestales, como se puede apreciar en la gráfica presentada a continuación, donde en color rojo se indica el presupuesto

aprobado originalmente por la Cámara de Diputados, mientras las barras azules muestran el gasto reportado por la Secretaría de Hacienda. Sistemáticamente las AVGM ejercen menos recursos de los que deberían, llegando al extremo de recortes de 47.5% en 2020.

## Presupuesto para las Alertas de Violencia de Género previstas en el anexo 13

Millones de pesos a precios de 2022



**Fuente:** Elaboración con datos de Transparencia Presupuestaria.

Nota: el presupuesto contempla los montos de los programas especial concurrente de Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género y Acciones de coadyuvancia para las alertas de género.

La gráfica anterior se realizó con datos recuperados de la plataforma de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Para el 2021, los datos proporcionados no nos permiten dar un seguimiento óptimo de cómo se ejerció el presupuesto del Anexo 13 ni de las alertas de género. Esto limita seriamente la transparencia del programa y nos impide realizar un seguimiento preciso del gasto desde la sociedad civil.

Para el seguimiento del gasto público previo a 2017, si bien hay documentos específicos que dan testimonio e informan de manera general cómo se usó el presupuesto público para las AVGM, los datos que se reportan no se encuentran disponibles para un fácil acceso ciudadano. Estas deficiencias para el seguimiento de los datos presupuestarios precisos también

se replican en el seguimiento de las acciones implementadas y sus resultados.

Por ejemplo, en 2020 el presupuesto se redujo en 77 millones de pesos, lo que significó una disminución de 47.5%, esto debido a un decreto presidencial que anunció que se aplicarían medidas de austeridad para atender la emergencia sanitaria de COVID-19. Sin embargo, en la conferencia matutina del [14 de julio](#) el presidente, Andrés Manuel López Obrador, y, la entonces Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, anunciaron que los programas que atienden problemáticas de género estarían exentos de dichos recortes. Para finales de julio, sin embargo, el dinero destinado a las alertas aún [no había sido entregado](#), argumentando que no había sido ejercido por errores administrativos.

## ¿Cómo se usa el presupuesto de las AVGM?

En una solicitud de acceso a la información respondida por la Unidad de Transparencia de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Ciudad de México se desglosaron las 218 acciones que se han realizado en los 22 estados de 2017 a 2022. En ellas se muestran todas las acciones que se han llevado a cabo. Resumimos las distintas acciones en siete distintas categorías:

- **Acceso a la justicia:** Medidas que proporcionan a las mujeres un mayor acercamiento a denunciar, al sistema de justicia y a tener un trato justo y digno en los ministerios públicos.
- **Capacitación:** Medidas que aplicaron los gobiernos de los tres niveles para que las personas funcionarias públicas puedan incorporar la perspectiva de género en su trabajo cotidiano.
- **Elaboración de diagnósticos y protocolos:** Análisis de la situación particular de violencia y la definición de medidas específicas a seguir.
- **Prevención:** Medidas que aplicaron las instancias de seguridad y salud para que las mujeres puedan vivir una vida más segura.

- **Reparación del daño:** Medidas que incluyen restitución, como tratar de devolver a la víctima a la situación antes del daño. También incluyen rehabilitación, entendida como una: compensación material o inmaterial por los daños causados; y, finalmente, satisfacción, que busca restablecer y restablecer la dignidad de la víctima y medidas de no repetición
- **Evaluación de políticas públicas:** Análisis de las medidas aplicadas y el impacto que estas tuvieron en la vida de las niñas, adolescentes y mujeres objetivo.
- **Refugios:** Habilitación de espacios seguros donde las mujeres pueden acudir después de sufrir algún tipo de violencia para proteger su vida y su integridad.

Recopilamos las categorías que [propone](#) el gobierno federal para las acciones en contra de la violencia de género, pero agregamos las categorías de elaboración de diagnósticos y protocolos, evaluación de políticas públicas y refugios. Esto para tener una visión más amplia de las acciones que se han planteado para resolver las problemáticas de género.

En la siguiente tabla, se ordenó de mayor a menor el número de acciones que se realizaron bajo las categorías antes mencionadas. El fin de esta es mostrar en qué están invirtiendo el presupuesto de las AVGM los diferentes gobiernos con el fin de mitigar la violencia de género. Durante la revisión de las categorías se puede observar que a pesar de que las alertas tienen un objetivo específico, los estados que las utilizan pretenden solucionar todos los problemas que atañen a las mujeres con esta medida. Utilizando la Alerta como sustituto de la LGAVLVM, por ejemplo, el estado de Quintana Roo utilizó parte del dinero otorgado para instalar un transmisor de radio y televisión, bajo la justificación de que esta medida ayudaría a transmitir campañas en pro de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres.

Otra de las prácticas utilizadas también es la implementación de talleres de empoderamiento económico femenino que, si bien son importantes para el crecimiento y la autonomía financiera de las mujeres, se escapan del objetivo central de las alertas de Género.

**Tabla: Medidas que se han realizado por medio de las AVGM**

Categoría	Número de medidas por categoría
Acceso a la justicia	69
Capacitación	53
Elaboración de diagnósticos y protocolos	40
Prevención	24
Reparación del daño	16
Evaluación de políticas públicas	10
Refugios	6
Suma total	218

Elaboración propia analizando las 218 medidas a las cuales tuvimos acceso mediante solicitudes de acceso a la información.

Uno de los hallazgos derivados de la elaboración de diagnósticos y protocolos propuestos por Conavim e Inmujeres, señalan que una de las principales deficiencias de las alertas es que los protocolos y diagnósticos no tienen objetivos claros, no definen bien para quiénes están diseñadas las políticas públicas y que además carecen de planeación.

Las medidas de prevención se centran en su mayoría en campañas de promoción de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, en donde las secretarías de educación de los estados, los institutos de la mujer, secretarías de gobierno, secretarías de pueblos indígenas y afromexicanas, etc., realizan intervenciones en espacios públicos para crear conciencia sobre la violencia de género. Algunas de ellas han sido caso de éxito, como Chiapas, donde la intervención de la Secretaría de los Pueblos Indígenas ayudó a reducir la violencia que experimentaban las mujeres en la zona de los altos Tsotsil-Tzeltal. No obstante, este ha sido un caso excepcional, tal como veremos en un apartado posterior.

Con respecto a la reparación del daño, aún no se cuentan con estadísticas claras sobre si estas medidas están siendo efectivas. Además de que la reparación de los daños no solamente está contemplada en las facultades de la alerta de género, sino también las obligaciones de las Fiscalías General de la

República, de acuerdo con el artículo 47 de la LGAVLM y para las entidades federativas y la Ciudad de México, según el art. 49 de esta misma ley, así como en la Ley General de Víctimas.

Las medidas de evaluación de política pública, como su nombre lo indica, son análisis que realizan las entidades para medir qué tan eficientes y eficaces son los protocolos, medidas y estrategias que han realizado para combatir la violencia de género en los territorios seleccionados. Sin embargo, la mayoría de los estados que han realizado dichos análisis no han disminuido la violencia de género. Por ejemplo, en el Estado de México en 2018 se destinaron \$603,200 en la evaluación de la implementación de los protocolos de investigación, sanción, atención con perspectiva de género. En contraste, al año siguiente se registraron 445 muertes violentas de mujeres, 124 registradas como feminicidios y 321 como homicidios dolosos.

Finalmente, se denominaron refugios al uso de los recursos de la alerta para proyectos como los refugios del DIF en el caso de Quintana Roo donde destinaron \$190,737 en 2018, u Oaxaca, que han invertido \$560,000 en 2019 en el refugio «Casa de Medio Camino», el cual cerró sus puertas en 2022 y ayudó a muchas mujeres y familias en su corto periodo de vida. Es importante aclarar que Inmujeres cuenta con un «Programa de Apoyo para Refugios» el cual está especializado para la atención de mujeres víctimas de violencia de género en donde las ayudan y apoyan con atención integral a ellas y a sus hijas e hijos.

## ¿Cómo se da seguimiento a los efectos de las AVGM?

Como se ha referido, las alertas de Género tienen características específicas que definen y dirigen las acciones del gobierno hacia la identificación de una situación de emergencia que ponga en peligro la vida de las mujeres y requiera de intervenciones públicas inmediatas y focalizadas. Son un recurso subsidiario que se utiliza una vez que se ha identificado una situación de violencia contra las mujeres en un área determinada. Bajo este precepto, acorde con el artículo 26 de la LGAMVLV, en caso de violencia feminicida el Estado mexicano deberá:

(...) resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado mexicano sea parte, y en la Ley General de Víctimas y considerar como reparación:

- I. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: se deben investigar todas las violaciones a derechos humanos vinculadas a la violencia feminicida, sancionar a las personas responsables y reparar el daño.
- II. La rehabilitación: se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas.
- III. La satisfacción y no repetición: son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones y erradicación de la impunidad ante la violencia contra las mujeres. Entre las medidas a adoptar se encuentran:
  - a. La aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo.
  - b. La investigación de las personas servidoras públicas cuyas acciones u omisiones conllevaron a la violación de los derechos humanos de las víc-

timas y la impunidad, para sancionarlos conforme a la normatividad correspondiente.

- c. El diseño e instrumentación de políticas públicas enfocadas a la prevención, persecución y seguimiento de la comisión de delitos cometidos contra las mujeres. Asimismo, las relativas a garantizar los derechos de los familiares a ser informados de manera oportuna de las acciones que las autoridades realicen tendientes a sancionar a los presuntos responsables.
- d. La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.

Toda medida reparatoria deberá tener un enfoque transformador del contexto y cultura discriminatoria, siempre con el objetivo de erradicarla.

En las facultades y atribuciones de la alerta que se revisaron anteriormente hay contradicciones. **Una de ellas es que la temporalidad que se le otorgó a las alertas de género choca con la necesidad de crear políticas públicas que deben ser formuladas para el mediano y el largo plazo con incidencia verdadera en la violencia feminicida.**

Asimismo, las propias autoridades involucradas en la implementación de las AVGM señalan otro aspecto preocupante: la falta de mecanismos de seguimiento de las acciones. En el mismo documento oficial apuntan:

Por otra parte, para los casos de las entidades en que la SEGOB resolvió no declarar la Alerta de Violencia de Género, la LGAMVLV y su Reglamento, no prevén mecanismos de seguimiento a las acciones que quedaron pendientes de cumplir. Si bien las resoluciones de no Declaratoria emitidas por SEGOB señalan que la Conavim será responsable de este seguimiento, no existe claridad en los criterios utilizados para dicha tarea.

Las evidencias ofrecidas por las propias autoridades apuntan a que los elementos problemáticos de las alertas de Género no se limitan a las contradicciones en su diseño y concep-



tualización, sino que las instituciones encargadas de su implementación no cuentan con un mecanismo claro y universal de seguimiento de las acciones que forman parte de la política. **Una de las explicaciones detrás de esta falta de sistemas de control y seguimiento radica en la propia debilidad institucional y ausencia de facultades en las propias instituciones involucradas, pues el carácter de su intervención pública se limita a la emisión y seguimiento de recomendaciones y no a la posibilidad de ordenar o reordenar la acción gubernamental.** Esto ha provocado que haya pocos mecanismos de control y vigilancia, así como la duplicidad o desorganización de la intervención pública.

## Conavim e Inmujeres: críticas a la implementación de las AVGM

Las dos instituciones responsables de las AVGM son el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que es un organismo descentralizado que depende de la Oficina de la Presidencia y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), que opera como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La misión de Inmujeres es crear una cultura de igualdad, libre de violencia y discriminación, mientras que la Conavim se encarga de diseñar política pública para promover los derechos humanos de las mujeres, así como acciones que erradiquen la violencia en su contra.

La creación de ambas instituciones surgió del reconocimiento del problema sistemático de violencia de género que se vive en México y el mundo, enunciado por la ONU por primera vez en 1967, lo cual llevó al reconocimiento de la igualdad de hombres y mujeres en el artículo cuarto de la Constitución en 1974. En 1994 se celebró en Brasil la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, de cuyo documento resolutivo México adoptó sus compromisos dos años después. En [2001](#), bajo el mandato de Vicente Fox, se creó el Instituto de las Mujeres.

No fue hasta 2004 que el problema de la violencia de género transitó hacia la demanda de políticas públicas específicas. En particular, es necesario considerar la enorme presión social y política que surgió de los numerosos casos de femicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua, en 1993. El entorno

de indignación y movilización ayudó a la creación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en [Ciudad Juárez](#) (COVMCJ), que sería el antecedente directo de la Conavim.

No obstante, dicha Comisión no se apegaba a los compromisos a los cuales México se comprometió casi una década atrás, ya que se centraba únicamente en atender los múltiples homicidios de mujeres que estaban ocurriendo en ese momento, en lugar de mejorar el acceso a la justicia de las mujeres, los procesos y las leyes para que se haga frente a la violencia que viven, etc. La Comisión actuó sin tener un diagnóstico preciso del problema para atender la violencia de género que se vivía en el país, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF). A pesar de los continuos esfuerzos de creación de comisiones, programas e instituciones, uno de los problemas que sigue vigente es la dificultad de identificar el grupo objetivo para las AVGM.

En 2009 se transformó la COVMCJ para convertirla en la Conavim actual. Tanto la Conavim como Inmujeres tienen en sus funciones principales el recomendar, facultar, vigilar, coordinar y supervisar acciones que aboguen por la igualdad de género a lo largo del todo el país. **Sin embargo, en ambos casos no pueden establecer sanciones u obligar a las demás instituciones u órganos a cumplir con sus recomendaciones.** Dicha falta de capacidades de acción ha sido señalada por la ASF, específicamente debido a la poca congruencia entre las normas y lineamientos establecidos por estas dependencias y las acciones del resto de instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

Esto se debe a que hay una multiplicidad de mandatos y acciones sin un orden o claridad coherente en los que el Inmujeres y la Conavim fungen como coordinadores de las intervenciones del resto de instituciones del gobierno, pero sin capacidades efectivas de verificar su aplicación. En el informe «Resultados de la Evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2021», la Auditoría identificó que «la conformación del diseño institucional de la política evidencia que se encuentra fragmentado», destacando que un elemento débil en el andamiaje para coordinar la política, presente en el sistema y en los convenios, es la falta de una herramienta tecnológica para dar seguimiento pun-

tual y riguroso a los acuerdos que se desprenden de los dos mecanismos de coordinación.

**Al combinar la fragmentación y la falta de sanción, se disminuye la capacidad de implementación efectiva y el seguimiento de acuerdos y políticas que tengan incidencia en la violencia contra las mujeres.**

Estas fallas en el diseño institucional aparecen de manera continuada en las auditorías realizadas por la ASF en 2021 a la Conavim y en 2019 para el *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG)* de Inmujeres. En ambos casos se señaló que las instituciones carecen de mecanismos de control para poder dar seguimiento y acompañamiento a las instituciones a las cuales les emiten recomendaciones. Esta falta de controles ha llegado incluso a generar problemas administrativos internos. Por

ejemplo, en el caso de la Conavim hay falta de información con respecto al pago de nómina y servicios del personal encargado de las AVGM.

Además de las recomendaciones emitidas por la ASF, la Conavim e Inmujeres también señalan la necesidad de que se reconozca de manera apropiada quienes son la población objetivo y que las acciones de política pública sean congruentes con ello. Además, plantea que se actualicen los mecanismos de acción con las dependencias federales, estatales y municipales, así como que se mejoren las atribuciones de los órganos judiciales. La pobre coordinación de estos actores, aunada a la falta de capacidades de las instituciones que atienden problemas de género, han llevado a que la política pública contra la violencia hacia las mujeres tenga incidencias limitadas.

## Críticas a las AVGM

### Anotaciones de la mala administración de las AVGM

Año	Institución	Anotación	Fuente
2019	Conavim e Inmujeres	Se reconoce que no solo no está bien definido el propósito, sino que ambas instituciones no cuentan con los recursos humanos, administrativos y financieros suficientes para atacar el problema de violencia de género en su magnitud y complejidad, así como la falta de planeación estratégica que han realizado en años anteriores.	Conavim e Inmujeres (2019) «México, Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres»  <a href="http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/InformeMAV-GCM.pdf">http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/InformeMAV-GCM.pdf</a>
2019	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Mejorar los mecanismos de seguimiento y cumplimiento de acciones que proponen mediante la AVGM. Así como reglamentar la actuación de todos los agentes involucrados, desde miembros de la mesa de trabajo, hasta las facultades, obligaciones y recomendaciones de los tres niveles de gobierno.	Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019) «Síntesis Oficial de la Recomendación General 40/2019 Sobre la violencia feminicida y el Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia en México.»  <a href="https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5577990&amp;fecha=06/11/2019#gsc.tab=0">https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5577990&amp;fecha=06/11/2019#gsc.tab=0</a>

---

Año	Institución	Anotación	Fuente
2021	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	<p>No cuenta con un reglamento actualizado con las instituciones pertinentes que deberían apoyarle en el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos. Así como la falta de normatividad y capacidad de seguimiento de las recomendaciones propuestas.</p> <p>Además, hay un mal diseño presupuestario, que no compagina con la estructura necesaria para que las AVGM puedan ser cumplidas de forma efectiva, no se incluye la información necesaria para que se inviertan y se ejerzan de manera correcta los recursos para una buena administración de políticas públicas.</p> <p>Finalmente, no hay claras normas que rigen la responsabilidad de los actores y ni mecanismos adecuados para el seguimiento y cumplimiento de las medidas propuestas.</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación (2021) «Resultados de la Evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia»</p> <p><a href="https://www.asf.gob.mx/uploads/1823_Novedades_Editoriales/cuadernillo_EPAMVLV.pdf">https://www.asf.gob.mx/uploads/1823_Novedades_Editoriales/cuadernillo_EPAMVLV.pdf</a></p>

---

## ESTUDIOS DE CASO SOBRE LAS AVGM

Las AVGM no solo presentan una gran heterogeneidad en cuanto a la calidad y cantidad de la información sobre su presupuesto y acciones, sino que también muestran una gran diversidad en su incidencia en términos de violencia contra la mujer. Si bien hay entidades con alerta que han reducido la violencia en contra de las mujeres, no hay evidencia suficiente para afirmar que esto haya sido consecuencia de la alerta. Por el contrario, como se mencionó anteriormente, son constantes los señalamientos por parte de las propias autoridades de la ausencia de resultados que tiene esta medida.

Para propósitos de este informe, nos limitaremos a un estudio de caso sobre seis estados del país. Además de las diferencias geográficas y demográficas entre ellos, hemos seleccionado estos casos porque cuentan con alertas de género y hemos notado cambios en la violencia contra las mujeres reportada en la ENDIREH entre 2016 y 2021. Se utilizó esta temporalidad debido a que muchas de las alertas vigentes se declararon en este periodo, además que el lustro es el periodo que tarda en realizarse nuevos levantamientos de la ENDIREH.

Por ser de interés para los estudios sobre AVGM, revisaremos seis casos emblemáticos sobre la implementación de esta política pública en el país: Ciudad de México, Estado de México, Chiapas, Guerrero, Colima y Sonora. De ahí que se describirán los cambios en las tasas de violencia feminicida en las áreas donde se implementaron las AVGM, entendidas como feminicidios y homicidios dolosos, y los componentes presupuestales que marcan su política programática en los años de estudio.

### Ciudad de México

En la Ciudad de México se declaró la Alerta de Género el 25 de noviembre de 2019. La declaratoria de la Alerta de Género fue distinta que en los otros estados, ya que en esta el grupo multidisciplinario de trabajo se constituyó después de la emisión de la Alerta. Las primeras acciones que se propusieron fueron:

1. Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales.

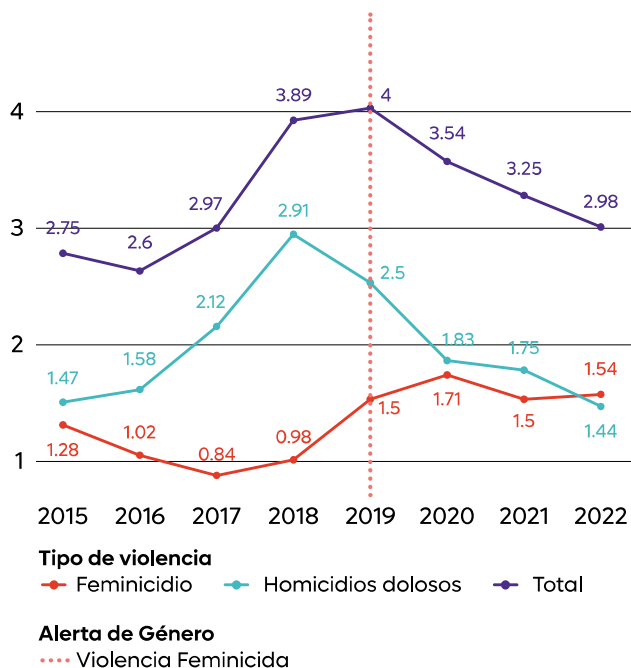
2. Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada “Ley Olimpia” que sanciona el acoso y la violencia digital, así como la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales.
3. Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género.
4. Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministros públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia.
5. Incrementar el número de senderos seguros del Programa “Camina Libre, Camina Segura”, con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público.
6. Fortalecer las acciones del Programa “Viajemos Seguras y Protegidas” en el transporte público y por plataformas.
7. Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna.
8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos.
9. Conformación una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia.
10. Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres.
11. Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres.

Estas acciones ya se habían propuesto y presentado por la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum el 28 de agosto de ese año, bajo el nombre de «Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia Contra las Mujeres». Asimismo, es importante resaltar que a diferencia de otras alertas, no se tienen los archivos de las sesiones y documentos disponibles en la página de [Inmujeres](#) y tampoco es claro por qué se les negó la Alerta de Género en las otras tres ocasiones que se solicitó con anterioridad.

A nivel nacional, la Ciudad de México, representa el 7.7% de los femicidios totales del país durante 2022. Como se puede observar en la siguiente gráfica, los femicidios han aumentado desde la implementación de la Alerta, pero los homicidios dolosos se han reducido. Esto podría indicar que mejoró el registro de las muertes violentas de las mujeres.

### Tasa de muertes violentas en mujeres (por cada 100,000 mujeres)

En Ciudad de México por tipo de delito  
Las líneas punteadas indican el inicio de las alertas de género



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e INEGI



## Presupuesto de la alerta

Aunque el gobierno de la Ciudad de México declaró la Alerta de Género desde 2019 y se debería tener registro de dicho presupuesto a partir del 2020, no fue hasta el 2021 que la Ciudad recibió el apoyo federal para atender la violencia de género en la entidad. El monto fue de \$3,215,844 para la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México para implementar un plan emergente para el acceso a la justicia de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género. El objetivo fue disminuir el rezago en las carpetas de investigación en los delitos de violación simple y equiparada, lesiones dolosas, abuso contra la mujer, tentativa de feminicidio, feminicidio y homicidio doloso de mujeres y niñas.

La Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas respondió la solicitud de información. El presupuesto del 2021 se destinó a la contratación de 17 prestadoras y prestadores de servicios por un periodo de 135 días, del 16 de agosto del 2021 al 29 de diciembre del mismo año. Dichas psicólogas y psicólogos fueron asignadas al Centro de Atención de Riesgos Victimales y Adicciones realizando «Dictaminación Pericial en Psicología», en total de ese periodo se realizaron 1,797 dictámenes, lo cual equivaldría a que cada psicóloga realizó 106 dictámenes, por lo que aproximadamente realizaban uno por día.

En el 2022 dichos esfuerzos siguieron, los cuales se usaron para contratar por 120 días a 19 prestadores de servicios, 15 psicólogas y psicólogos y cuatro personas licenciadas en trabajo social, las cuales fueron redirigidas a distintos centros de la Fiscalía para realizar dictámenes periciales. Dichos trabajadores y trabajadoras realizaron un total de 219 dictámenes, en cinco centros distintos:

- CIVA (Centro de Investigación Victimología y de Apoyo Operativo) con cinco dictámenes, contado con tres trabajadores.
- CAVI (Centro de Atención a la violencia Intrafamiliar) con 18 dictámenes, contado con tres trabajadores.

- CARIVA (Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones) con 120 dictámenes, contando con cinco trabajadores.
- ADEVI (Centro de Apoyo Socio jurídico a Víctimas del Delito Violento) con 29 dictámenes, con cuatro trabajadores.
- CTA (Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales) con cero dictámenes, con cuatro trabajadores.

Empero, persiste una falta de rendición de cuentas, ya que la Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas señaló no conocer la información antes proporcionada y que se remitiera la solicitud a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

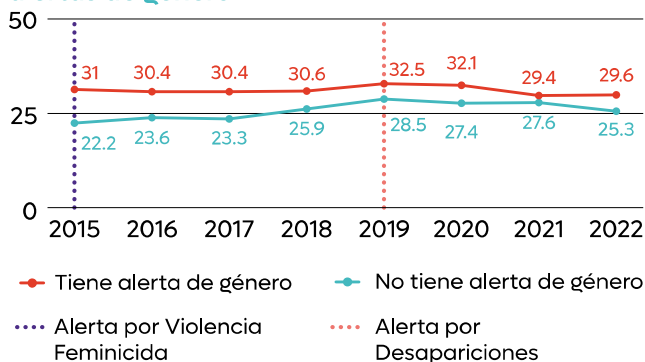
## Estado de México

El Estado de México cuenta con dos alertas de género activas, una por violencia feminicida y otra por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres. La primera alerta se emitió en 11 municipios: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca de Lerdo, Chalco, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco y Cuautitlán Izcalli el 31 de julio del 2015. La segunda se declaró el 2 de octubre del 2019 en siete municipios: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco.

En la siguiente gráfica se puede apreciar que después de la implementación de la alerta de Género, las muertes violentas<sup>1</sup> en mujeres en los municipios en los que se declaró «violencia feminicida» se quedó constante y por encima de los municipios que no tienen alerta. Después de la implementación de la segunda alerta, tampoco se registró un cambio significativo en estos crímenes en contra de las mujeres en los municipios seleccionados.

### Tasa de muertes violentas en mujeres (por cada 100,000 mujeres)

En Estado de México por municipio  
Las líneas punteadas indican el inicio de las alertas de género



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e INEGI

<sup>1</sup> Las muertes violentas son la suma de las carpetas abiertas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) por los delitos de los homicidios dolosos de mujeres y femicidio.

## Presupuesto de la alerta

A pesar de que el Estado de México ha tenido la alerta desde el 2015, no fue posible acceder a la información presupuestaria antes del 2018.

En 2018, la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos recibió \$5,618,200, de los cuales, la mayor parte, \$2,300,000 se destinaron al fortalecimiento de la operación de las células de género, reacción inmediata, y búsqueda y localización de mujeres y niñas desaparecidas. \$1,798,000 se destinaron para el diagnóstico estatal sobre los tipos y modalidades de violencia en contra de las mujeres. El resto del presupuesto se destinó a actividades preventivas y de evaluación, como lo son: evaluación de la implementación de los protocolos de investigación, sanción, atención con perspectiva de género, así como de los generados para emitir órdenes de protección y buscar y localizar mujeres desaparecidas con \$603,000, elaboración de un protocolo de investigación científica en delitos de género (Ministerio Público, Policía Ministerial y Perito) con \$500,000 y finalmente, la elaboración de un mecanismo de seguimiento para las acciones de cumplimiento las y justicia prevención seguridad, señalados en la declaratoria de AVGM para el estado de México con \$417,000.

En 2019, se destinó menos de la mitad del presupuesto del año pasado para combatir dicha problemática, a pesar de que el problema iba en ascenso, registrando 6 feminicidios más, pasando de 118 a 124 y 35 homicidios dolosos más, registrando 321 para 2019. La Fiscalía General de Justicia del Estado de México recibió \$2,000,000, para la certificación del Personal Adscrito a la Fiscalía Central para la atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género.

Para 2020 no hubo financiamiento para la alerta de género en este estado, a pesar de que se prometió que era uno de los programas que no se les iba a quitar el financiamiento por la emergencia sanitaria de COVID-19.

Para 2021 se recibieron \$15,952,412 de financiamiento total, de los cuales \$8,152,412 se destinaron a la Secretaría de Seguridad para diseñar e implementar una Unidad Especializada de Primera Intervención para la Atención de Violencia de Género a través de un modelo interdisciplinario que establez-

ca los procedimientos técnicos metodológicos para la actuación de las y los operadores del Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad. El objetivo es la detección, atención, protección, prevención y seguimiento de los casos de violencia de género que se reciban en el Centro de Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1, Denuncia Anónima 0-89, Monitoreo de cámaras de Videovigilancia, Botones de Auxilio o Botones de Pánico y demás infraestructura y sistemas tecnológicos.

Por otra parte, la Secretaría de la Mujer del Estado de México recibió \$7,8000,000 con la finalidad de crear 11 Unidades de Atención de primer contacto con el fin de prevenir feminicidios mediante la identificación, atención y canalización a las mujeres víctimas de lesiones dolosas y tentativa de feminicidio en los 11 municipios con alerta de género: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad, Cuautitlán Izcalli, Chalco, de los cuales siete tienen doble alerta.

## Chiapas

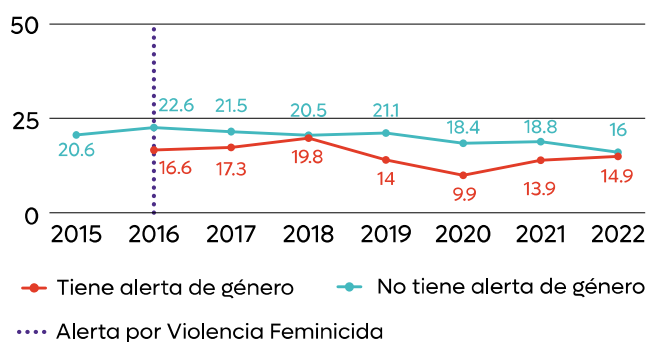
En Chiapas se declaró la Alerta de Género por Violencia Femenicida el 18 de noviembre del 2016 en siete municipios: Comitán de Domínguez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores y en la región de los Altos de Chiapas, la cual incluye los municipios de Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Shanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de las Casas, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán.

En la siguiente gráfica se puede apreciar que tanto los municipios que tienen una alerta de Género como los que no tienen una tasa baja de muertes violentas de mujeres. Y que a partir de la implementación de la alerta la tendencia de este delito ha ido a la baja. Sin embargo, después de la crisis sanitaria de COVID-19, estos crímenes en contra de las mujeres aumentaron en los municipios con la alerta.

### Tasa de muertes violentas en mujeres (por cada 100,000 mujeres)

#### En Chiapas por municipio

Las líneas punteadas indican el inicio de las alertas de género



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e INEGI

Chiapas se considera uno de los pocos estados que han sabido cómo utilizar las alertas de género, al focalizar sus recursos a municipios pequeños y trabajando de la mano con distintas secretarías, como la Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Igual-

dad de Género, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, etc. Esto fue consecuencia de saber identificar a su población objetivo y crear una estrategia que pudiera identificar cuáles son las vulnerabilidades a las cuales se enfrentan.

### Presupuesto de la alerta

Desde 2017 se recibió financiamiento federal de \$4,818,160, donde \$4,520,054 se destinaron para la Procuraduría General de Justicia para:

- Programa de capacitación para la prevención y atención de la violencia género (\$2,990,000).
- Elaboración de diagnósticos y protocolos especializados para dar cumplimiento a la cuarta Medida de Seguridad de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Chiapas. (\$1,530,000).

Los \$298,106 restantes para la Secretaría de Educación para la capacitación-Alerta de violencia de género contra las mujeres de la Secretaría de Educación.

Para 2018 los \$6,719,879.99 que asignó el gobierno federal se destinaron a la Fiscalía General del Estado de Chiapas, para 11 distintas actividades:

- Creación de un sistema de monitoreo y seguimiento de las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia por \$1,560,000.
- Creación de una plataforma digital para el aprendizaje autogestivo a través de intervención tecnológica-educativa en violencia contra las mujeres, desde los derechos humanos, el género y la interculturalidad, para las y los servidores públicos del estado de Chiapas con \$1,370,000.
- Para la estrategia integral de fortalecimiento a los módulos de atención inmediata para mujeres en situación de riesgo hubo \$650,000.
- Con \$595,080 se realizó el diagnóstico de la situación actual de las carpetas de investigación de delitos se-

xuales y lineamientos para la investigación y acusación de delitos sexuales contra mujeres y niñas para la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

- Diagnóstico sobre la intervención de las autoridades tradicionales en casos de feminicidios y lineamientos de actuación sobre las responsabilidades e intervención de las autoridades tradicionales en casos de feminicidios en comunidades indígenas que se rigen bajo los sistemas normativos propios de usos y costumbres contó con \$526,000.
- Guía práctica para el análisis, supervisión y seguimiento de carpetas de investigación en violencia familiar y delitos sexuales para la Fiscalía Especializada de Visitaduría y la Fiscalía de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Chiapas con \$394,400.
- Con \$379,999.99 se realizó un proyecto de profesionalización intercultural en alerta de género en la región de Los Altos.
- Para el diagnóstico de la condición y situación de mujeres indígenas, rurales y las pobres de los 17 municipios de Los Altos de Chiapas para el diseño de una estrategia transversal de Prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario con \$350,000.
- Para el acompañamiento metodológico de personal responsable para replicar un modelo de reeducación emocional que atienda a hombres agresores y erradicar las conductas violentas hacia las mujeres se destinaron \$338,400.
- Con \$296,000 se pretende realizar un diseño e implementación de un plan municipal contra las violencias hacia las mujeres con enfoque de derechos humanos e interculturalidad 2018-2021.
- Finalmente, con \$296,000 se buscó realizar un diagnóstico sobre las violencias contra las mujeres y niñas migrantes en las fronteras de Chiapas.

Para 2019 la Fiscalía General del Estado de Chiapas recibió \$2,104,204, de los \$5,342,600 asignados por el gobierno federal, para principalmente cursos de capacitación:

- Con \$626,400 para los cursos de capacitación sobre los lineamientos de actuación sobre las responsabilidades e intervención de las autoridades tradicionales en casos de feminicidios en comunidades indígenas que se rigen bajo los sistemas normativos propios de usos y costumbres.
- Para la capacitación para la efectiva implementación de los Lineamientos para la investigación y acusación de delitos sexuales contra mujeres y niñas para la Fiscalía General del Estado de Chiapas, se destinaron \$605,520.
- Para elaborar una herramienta teórico-práctica para la detección de riesgos feminicida para la Fiscalía General del estado de Chiapas y la Secretaría de Salud del estado de Chiapas se destinaron \$468,640.
- Finalmente, para la capacitación en la Guía Práctica para el Análisis, Supervisión y Seguimiento de Carpetas de Investigación en Violencia Familiar y Delitos Sexuales para la Fiscalía Especializada de Visitaduría y la Fiscalía de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Chiapas se contaron con \$403,680.

El dinero restante se destinó \$2,895,000 para la Secretaría General del Gobierno del Estado de Chiapas y \$343,360 para la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Chiapas.

En 2020, la Fiscalía General del Estado de Chiapas recibió \$4,869,800 para dos proyectos que se enfocaron en el fortalecimiento y reforzamiento de la seguridad e integridad de las mujeres indígenas en las comunidades de los Altos de Chiapas. La Secretaría General del Gobierno del Estado de Chiapas recibió \$3,030,000 para implementar una estrategia educativa contextualizada para siete municipios: Chiapas de Corzo, Comitán de Domínguez, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, para la prevención de la violencia de género hacia las niñas, adolescentes y mujeres, retomando elementos de interculturalidad,

respeto a los derechos humanos y transversalización. Por otro lado, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana recibió \$1,950,000 para fortalecer a las personas integrantes de las Células de Reacción Inmediata (CRI), mediante la creación e implementación de un programa académico de formación y sensibilización, que incluya una metodología de trabajo con perspectiva de género y de derechos humanos, para potenciar la atención y protección de las mujeres víctimas y en situación de violencia. En total, en 2020, Chiapas recibió \$9,849,800 en apoyos federales para atender la violencia de género.

Para 2021 hubo un recorte casi del 50% por parte del gobierno federal, destinando un total de \$5,959,838.74 que se repartieron en cinco distintas instituciones: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Igualdad de Género, Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas, la Fiscalía General del Estado de Chiapas y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas para el Estado de Chiapas.

Para 2022 el presupuesto para atender la AVGM en Chiapas volvió a ascender, logrando que cada programa tuviera al menos un millón de pesos para financiamiento, excepto para la Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas, que contó con \$668,720 para fortalecer la prestación de servicios profesionales para la atención integral y prevención de violencia contra niñas, adolescentes y mujeres indígenas en un marco de pertinencia cultural y perspectiva de género. No obstante, se implementó un programa mediante la Secretaría de Igualdad de Género para abatir la violencia en contra de las niñas, adolescentes y mujeres en los 16 municipios de la región de los altos Tsotsil-Tseltal. El presupuesto del 2022 en total fue de \$7,368,720.

El correcto uso de distintas instituciones, así como el de la interseccionalidad en los programas, actividades y ayudas que ha emitido el gobierno de Chiapas, ha sido la clave de su éxito en la erradicación de la violencia de género. Al definir de manera correcta su población objetivo, así como las necesidades y prioridades de estos, ha llevado a que la tasa de violencia en contra de las mujeres disminuya de manera importante.



## Guerrero

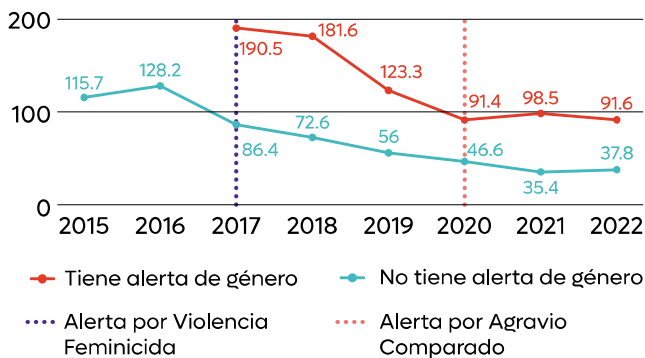
En el estado de Guerrero hay dos declaratorias de AVGM, una por violencia feminicida y la otra por agravio comparado. La primera se declaró el 22 de junio de 2017 en ocho municipios: Acapulco de Juárez, Ayutla de los Libres, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Catalán, Iguala de la Independencia, José Azueta, Ometepec y Tlapa de Comonfort.

En la siguiente gráfica podemos observar que los municipios que cuentan con la alerta de Género se han mantenido por encima que los que no con muertes violentas de mujeres. En promedio, los municipios con alerta de Género tienen una tasa 73.68 puntos mayor que los municipios que no la tienen. Y si bien ha habido una disminución de las muertes violentas en mujeres, estas aún tienen una tasa alta.

### Tasa de muertes violentas en mujeres (por cada 100,000 mujeres)

#### En Guerrero por municipio

Las líneas punteadas indican el inicio de las alertas de género



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e INEGI

La segunda AVGM en Guerrero se declaró por agravio comparado el 5 de junio del 2020 para las instituciones del estado, específicamente por el incumplimiento de la NOM-046, que establece que en caso de violación el personal médico debe realizar una interrupción del embarazo, así como si la persona es menor de 12 años y tiene autorización de su tutora o tutor. Además, esta norma establece que el personal no está obligado a verificar lo antes mencionado por las pa-

cientes, esto debido a que lo solicitan bajo protesta y deberán confiar en su buena fe.

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio documentó que el personal médico no cuenta con las reformas a las leyes en materia de salud necesaria y que no hay insumos para realizar los abortos en los hospitales públicos. Además de una continúa criminalización del aborto bajo el delito de «homicidio en razón de parentesco» y faltan insumos y personal de la Fiscalía Especial de Delitos Sexuales. Esta investigación ayudó a la declaración de la segunda Alerta de Género.

### Presupuesto de la alerta

Para 2018, el gobierno federal destinó a la Secretaría General de Gobierno del estado de Guerrero un monto de \$6.4 millones de pesos para la creación de un proyecto integral para la atención a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Guerrero: *xijtemiki, xichiu* (suéñalo, hazlo). El objetivo es mejorar la atención de las víctimas abonando a las acciones interinstitucionalizadas integrales para la erradicación, prevención y atención a las víctimas.

Para 2019, el presupuesto se redujo aproximadamente un 10% y se distribuyó en cinco estrategias distintas de fortalecimiento interinstitucional para la atención de la declaratoria de alerta de violencia de género, las cuales son:

- Elaborar el protocolo de Primer Respondiente con Perspectiva de Género para el Estado de Guerrero con \$634,000.
- Implementar el modelo único de atención a mujeres víctimas de violencia para personal de primer contacto con los municipios especificados en la declaratoria con \$2,687,992.
- Desarrollar un protocolo de atención médica y psicológica a víctimas de violencia sexual infantil conforme a la NOM-046, norma que regula la prestación de los servicios médicos para el acceso al aborto en caso de violencia contra la mujer y violencia familiar, con \$567,440.69.

- Diseñar campañas con enfoque intercultural, de disuasión y reeducación respecto de la violencia de género contra las mujeres, para modificar la percepción ciudadana en función de visibilizar este fenómeno con \$1,300,000
- Actualizar e implementar los Modelos Regionales de Atención a Mujeres en situación de violencia con \$589,810

En 2020, el presupuesto se redujo drásticamente en 53.29%, ahora contando solamente con \$2,700,000 para la Fiscalía General del Estado de Guerrero. El objetivo era fortalecer las capacidades de la institución de procuración de justicia para la investigación exhaustiva con perspectiva de género y bajo estándares de derecho internacional de derechos humanos de las mujeres en casos de homicidio doloso de mujeres y feminicidio.

En 2021 nuevamente se redujo el presupuesto, a pesar de que había dos alertas en el estado, contando con \$1,800,000 para la Secretaría General de Gobierno, con el fin de establecer en el municipio de Ayutla de los Libres el módulo de atención, orientación y canalización a mujeres y niñas en situación de violencia que brinden servicios de atención integral con un enfoque intercultural y multidisciplinario en materia de asistencia médica, jurídica, psicológica y de trabajo social.

Para 2022 se aprobó un presupuesto de \$1,843,459 para garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas.

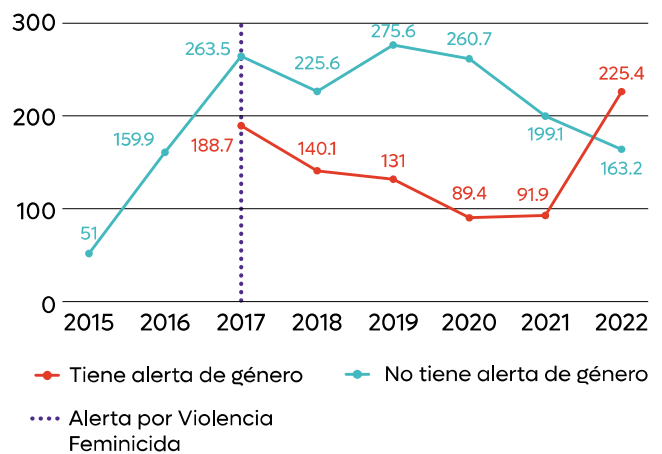
## Colima

En Colima se declaró la Alerta de Género el 20 de junio de 2017 en 5 municipios: Colima, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Tecmán y Villa de Álvarez, por violencia feminicida. En la siguiente gráfica se muestra la tasa de muertes violentas es mujeres de los municipios que cuentan con alerta de Género en comparación con los que no la tienen. Se puede apreciar que si bien después de la implementación de esta hubo una tendencia a la baja, para 2022 estos cinco municipios tenían una tasa 62.2 puntos mayor que los que no cuentan con la alerta.

### Tasa de muertes violentas en mujeres (por cada 100,000 mujeres)

#### En Colima por municipio

Las líneas punteadas indican el inicio de las alertas de género



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e INEGI

### Presupuesto de la alerta

Desde el 2018 comenzó el financiamiento federal para la Procuraduría General de Justicia del estado de Colima para atender la Alerta de Género en el Estado con un presupuesto de dos millones de pesos. Para 2019 el financiamiento también se destinó para la Fiscalía General del Estado de Colima, pero ahora con un presupuesto menor, \$1,512,187.

Para el 2020 el gobierno federal aumentó de manera significativa el presupuesto para atender el problema de la alerta de género en el estado de Colima, pues para ese año se contaron con \$9,539,000 para combatir la violencia de género: \$6,594,000 para la Secretaría General del Estado de Colima y el resto para la Fiscalía General del estado. Este año se le dio mayor énfasis al fortalecimiento del personal pertinente. Además, se realizó una campaña de difusión de los derechos humanos de las niñas y las mujeres colimenses.

El 2021 fue el último año en que el programa de alertas de género otorgó recursos a Colima, con un recorte de aproximadamente el 30%, del cual solo \$1,000,000 de los \$6,861,322 otorgados, fue destinado al Instituto Colimense de las Mujeres, para prevenir la violencia feminicida. Esto a través del fortalecimiento funcional de los Módulos de Atención que brindan servicios de primer y segundo nivel adscritos al Instituto ubicados en los municipios de Manzanillo y Tecmán, mediante la contratación de profesionistas en las áreas de trabajo social, psicología, jurídico y médica a efecto de que identifiquen, atiendan y canalicen a las mujeres en situación de violencias, víctimas de lesiones dolosas y tentativa de feminicidio que acuden a los Módulos de Atención. Además, \$5,861,322 se destinaron al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

## Sonora

Otro caso relevante para el estudio de las AVGM es el de Sonora, que combina la participación estatal y federal. En 2017, Sonora trató de activar la alerta de género en Cajeme, sin embargo, se declaró no procedente. Lo que llevó al gobierno de Sonora a ampararse ante la decisión de la Conavim y, por medio del Instituto Sonorense de las Mujeres, decidieron tomar acciones para combatir la violencia feminicida en su estado imitando el modelo de las alertas de género y publicando sus resultados en su página web.

### Presupuesto de la alerta

El 2021 fue el único año que obtuvo financiamiento federal con \$8,632,593 para la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora y el Instituto Sonorense de las Mujeres. La Fiscalía contó con \$4,918,379 para fortalecer las áreas de atención temprana mediante la identificación, atención, protección y coadyuvancia en la judicialización a mujeres víctimas de violencia en riesgo de sufrir feminicidio.

Por otro lado, el Instituto Sonorense de las Mujeres tuvo un presupuesto de \$3,714,214 para dos proyectos:

- Atención, identificación y canalización de mujeres víctimas de violencia en peligro de sufrir feminicidio. Así mismo, garantizar la valoración de la víctima respecto a la atención recibida y activar los mecanismos para el seguimiento al tipo de servicio que fue canalizada con \$2,228,528.
- Para diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento y Monitoreo respecto al proceso de identificación, canalización y atención a víctimas potenciales del delito de feminicidio con \$1,485,685.

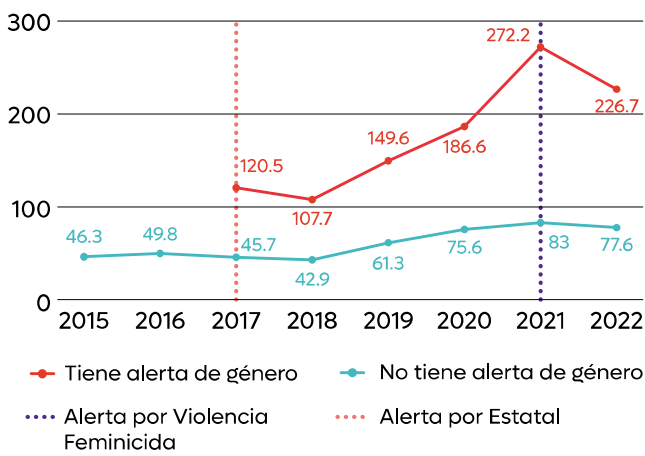
En la siguiente gráfica se puede apreciar que aun con los esfuerzos de implementar una alerta de Género propia, Cajeme presentó una alza en las muertes violentas de mujeres, alcanzando su mayor punto en 2021. Esto a pesar de que Sonora cuenta con otros 71 municipios en donde no se declaró la Alerta. En 2021 por fin se recibió financiamiento por parte

del gobierno federal para atender la violencia feminicida y en 2022 se registró una disminución de las muertes violentas en 45.5.

### Tasa de muertes violentas en mujeres (por cada 100,000 mujeres)

En Sonora por municipio

Las líneas punteadas indican el inicio de las alertas de género



**Fuente:** Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e INEGI

# CONCLUSIONES

En este informe se ha evidenciado que las alertas de género no han dado muestras de ser una política pública efectiva para la erradicación de la violencia contra las mujeres en el país. Aunque la presencia de estas políticas de emergencia son un paso en la dirección correcta, la violencia en contra de las mujeres continúa en niveles alarmantes. Valdría la pena cuestionarse si hay formas más eficaces de acción gubernamental para solucionar el problema.

Vale la pena resaltar el caso de Chiapas que, mediante la coordinación de diversas secretarías y municipios, han logrado progresos relevantes en materia de violencia de género. Este caso evidencia que la falta de coordinación entre niveles de gobierno para ejercer acciones contra la violencia de género sigue siendo uno de los mayores obstáculos para combatir el problema.

Otra razón sobre para el fallo de las alertas de género es institucional. Según la evaluación de estos programas, la Conavim e Inmujeres deberían tener las facultades jurídicas para asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones de política pública. Esto debería ir acompañado de recursos tanto técnicos como humanos para cumplir el seguimiento y evaluación de las políticas públicas aplicadas por los distintos gobiernos. Pareciera que las capacidades administrativas y humanas resultan insuficientes para poder llevar un correcto seguimiento del problema de violencia de género.

Un tercer pendiente para mejorar las AVGM es que tanto Inmujeres como Conavim lleven a cabo la investigación pertinente para definir su ámbito de acción y su población objetivo. Uno de los mayores problemas que señala la ASF es que la falta de no tener claro a quiénes van dirigidos los programas ha llevado al fracaso inminente estos.

Además, es primordial que tanto los gobiernos estatales como los locales destinen parte de su presupuesto para poder combatir la violencia de género de manera sistemática y concisa. Los subsidios que aporta el gobierno federal, en particular este que debería ser de carácter de emergencia, no deberían ser la base del combate a la violencia de género en el ámbito local.



## RECOMEN- DACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Tras el análisis en este reporte, dos recomendaciones de política pública podrían ser prioritarias para lograr mayor incidencia en el combate

- La primera recomendación se centra en la estructura de las alertas. Primero se debería extender la temporalidad de esta intervención, de tal forma que se establezcan plazos razonables para definir la acción pública que se busca coordinar. Asimismo, es urgente que en esta planeación se identifique con precisión la población objetivo de las alertas con el fin de establecer una estrategia amplia que ayude a la erradicación de la violencia contra las mujeres más vulnerables.
- Una segunda es mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, de tal forma que las alertas de género funcionen como elementos de coordinación subsidiaria de las distintas públicas en contra de la violencia.
- Finalmente, es necesario fortalecer las facultades legales y de recursos humanos para garantizar que Conavim e Inmujeres den seguimiento de sus recomendaciones emitidas en los estados.

# ABREVIATURAS Y SIGLAS

ASF - Auditoría Superior de la Federación

APF - Administración Pública Federal

AVGM - Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres

CNDH - Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Conavim - Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

COVMCJ - Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez

DOF - Diario Oficial de la Federación

ENDIREH - Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

ENVIPE - Encuesta Nacional de Victimización de Percepción sobre Seguridad Pública

INEGI - Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INMUJERES - Instituto de las Mujeres

LGAMVLV - Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia

PNT - Plataforma Nacional de Transparencia

SESNSP - Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

LAS ALERTAS DE  
GÉNERO Y LA VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES  
EN MÉXICO:

FALLAS INSTITUCIONALES,  
DIAGNÓSTICOS EQUIVOCADOS

