

IMPUNIDAD EN HOMICIDIO DOLOSO Y FEMINICIDIO 2022





El presente estudio es resultado del esfuerzo del equipo de Impunidad Cero. Su elaboración no hubiera sido posible sin la participación activa de cada integrante y sin las ediciones anteriores, elaboradas por Guillermo Zepeda y Paola Jiménez, que se tomaron como referencia para este trabajo.

Catalina Kühne Peimbert
Directora Ejecutiva de Impunidad Cero

Irene Tello Arista, Carla Cózatl López,
Itzel Jiménez Ríos, Leslie Jiménez Urzúa,
Montserrat López Pérez y
Victoria López Prieto
Equipo de Impunidad Cero

Monserrat López Pérez
y Helga A. Jáuregui Ballesteros
Análisis de datos y redacción del texto

Andrea Arenas Marquet
Edición

Emilia López León
Diseño

Este material es de libre distribución.
Se autoriza su reproducción total o
parcial siempre y cuando se acredite
a Impunidad Cero como la fuente.
www.impunidadcero.org

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	04
2. HOMICIDIOS INTENCIONALES EN EL MUNDO	06
3. HOMICIDIOS INTENCIONALES EN MÉXICO	08
3.1 Investigaciones iniciadas por homicidios dolosos y feminicidios	10
Homicidios dolosos de mujeres	10
Feminicidios	13
Proceso de tipificación del feminicidio	15
Personas desaparecidas en México	17
4. ÍNDICE DE IMPUNIDAD EN HOMICIDIO DOLOSO Y FEMINICIDIO	18
Sentencias condenatorias y tasa de condena	19
¿Cómo medimos la impunidad en homicidio doloso y feminicidio?	22
Impunidad directa	23
Impunidad acumulada	23
Impunidad en homicidio doloso	24
Impunidad en feminicidio	26
5. CAPACIDAD DE INVESTIGACIÓN DE LAS FISCALÍAS PARA LOS DELITOS DE HOMICIDIO DOLOSO Y FEMINICIDIO	29
Protocolos de investigación de feminicidios	29
Protocolos de investigación de feminicidios: su antigüedad y actualización	32
Capacidad instalada	35
Fiscales y agentes del Ministerio Público	35
Policías de investigación	35
Servicios periciales	36
Fiscalías especializadas en homicidio y feminicidio	37
6. ANÁLISIS DE CASOS: IRREGULARIDADES EN LA INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS	39
Caso Mariana Lima	39
Caso Karla Pontigo	41
Caso Paola Buenrostro	42
Irregularidades detectadas en la investigación de feminicidios en México	43
7. RECOMENDACIONES	44
7.1 Impulsar acciones de prevención de la violencia de género	44
7.2 Armonizar los tipos penales de feminicidio en las entidades federativas	46
7.3 Fortalecer las capacidades de investigación	46
7.4 Apostar por la reinserción social	51
8. CONCLUSIONES	52
9. REFERENCIAS	54
10. DATOS	57

1. INTRODUCCIÓN



Los homicidios dolosos y feminicidios son el reflejo de la violencia extrema que afecta a la sociedad mexicana. México es uno de los países con mayores tasas de homicidios intencionales en América Latina, con una cifra de 28 víctimas por cada 100 mil habitantes. Tan sólo en 2021 se registraron diariamente 94 víctimas de homicidios dolosos y 10 mujeres fueron asesinadas cada día. Es responsabilidad del Estado priorizar la investigación de los homicidios intencionales, con perspectiva de género, e imputar responsabilidades penales y las sentencias condenatorias correspondientes.

El feminicidio es la manifestación más grave de la violencia que viven las mujeres en el país, por lo que los homicidios intencionales deben ser analizados e investigados con perspectiva de género, es decir, entendiendo la violencia estructural que se relaciona con otro tipo de agresiones que suelen manifestarse de forma previa a las muertes violentas de mujeres y niñas.

A pesar de esta crisis de violencia, México se ha mantenido con niveles de impunidad alarmantes en el esclarecimiento de los homicidios dolosos y feminicidios. Esta impunidad estructural está relacionada con los complejos fenómenos delictivos que enfrenta cada estado, así como con la falta de capacidades institucionales para investigar y perseguir los delitos.

En esta investigación buscamos aproximarnos hacia una medición de la impunidad en los homicidios dolosos y feminicidios desde una perspectiva de género. Para esto, estimamos la impunidad directa para 2021 y la acumulada para los seis años que lleva en operación el sistema de justicia penal para estos delitos de gran gravedad e impacto social.

Además, en esta edición del Índice analizamos tres casos emblemáticos de feminicidios que nos ayudaron a identificar algunos de los principales errores que cometen las autoridades cuando no realizan las investigaciones aplicando la perspectiva de género y la debida diligencia. A pesar de que los casos considerados han contado con sentencias emblemáticas y favorables, hasta la fecha no han sido resueltos, ni ha habido reparación integral del daño para las familias de las víctimas.

No debemos perder de vista que a pesar de que en esta investigación medimos la impunidad en homicidio y feminicidio con base en sentencias condenatorias, para alcanzar la justicia no es suficiente con castigar a los responsables. Un sistema de justicia integral debe asegurar la protección y reparación del daño de las víctimas y garantizar la no repetición de estas conductas. Por esta razón, a través de entrevistas con integrantes de la sociedad civil y operadores de instancias de procuración de justicia, pudimos perfilar algunas recomendaciones de política pública, con la intención de poder marcar una hoja de ruta que nos ayude a salir de la crisis de violencia e impunidad en la que nos encontramos.

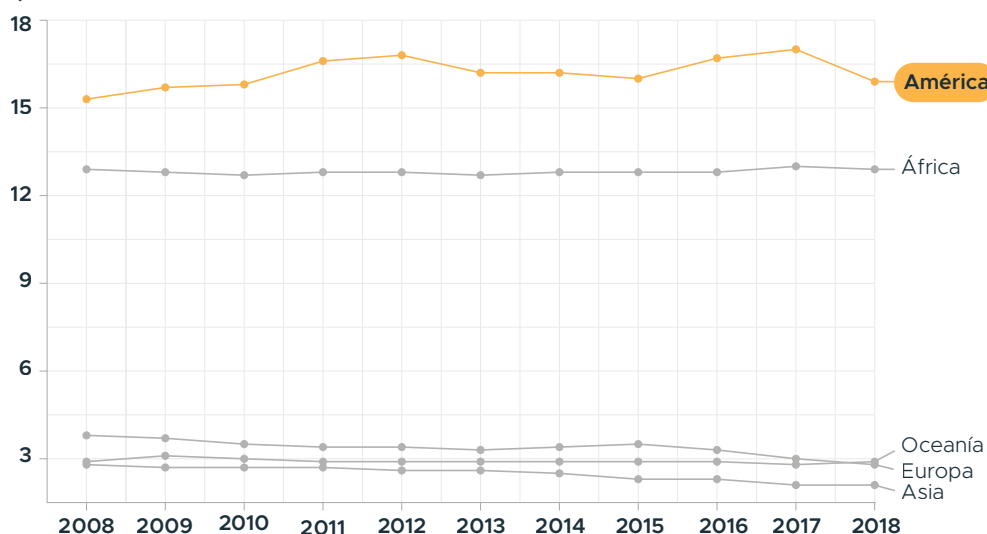
2. HOMICIDIOS INTENCIONALES EN EL MUNDO

El homicidio intencional es la muerte ilícita causada a una persona con la intención de causarle la muerte o lesiones graves.¹ La tipificación penal del homicidio depende de los códigos penales de las entidades federativas, los cuales contemplan las circunstancias de la responsabilidad penal que califican, agravan o atenúan la conducta y, por ende, la sanción. Por su parte, el feminicidio es un tipo de homicidio intencional, pero es perpetrado en contra de las mujeres por motivos de misoginia o de género,² producto de causas estructurales como la imposición de estereotipos, roles de género, discriminación y otras desigualdades.

A nivel global, América es la región que presenta la tasa más alta de homicidios intencionales del mundo. De acuerdo con los datos recolectados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), de 2008 a 2018, América y África se han mantenido como las regiones con mayor tasa de homicidios intencionales. Para 2018 América presentó la tasa más alta con 16 homicidios por cada 100 mil habitantes, seguida de África con 13.³ Ambos valores se encuentran muy por encima de los observados en Europa, Oceanía y Asia, donde se presentan entre dos y tres homicidios por cada 100 mil habitantes.

GRÁFICA 1.

Evolución de la tasa de homicidios intencionales a nivel mundial (Información desagregada a nivel regional)



Fuente: elaboración propia con datos estimados por la UNODC.

1 Esta definición toma en consideración conflictos armados, disturbios civiles, en los que atendiendo el contexto son hechos que pueden provocar lesiones graves que con posterioridad causen la muerte. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015). Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, Versión 1.0. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf.

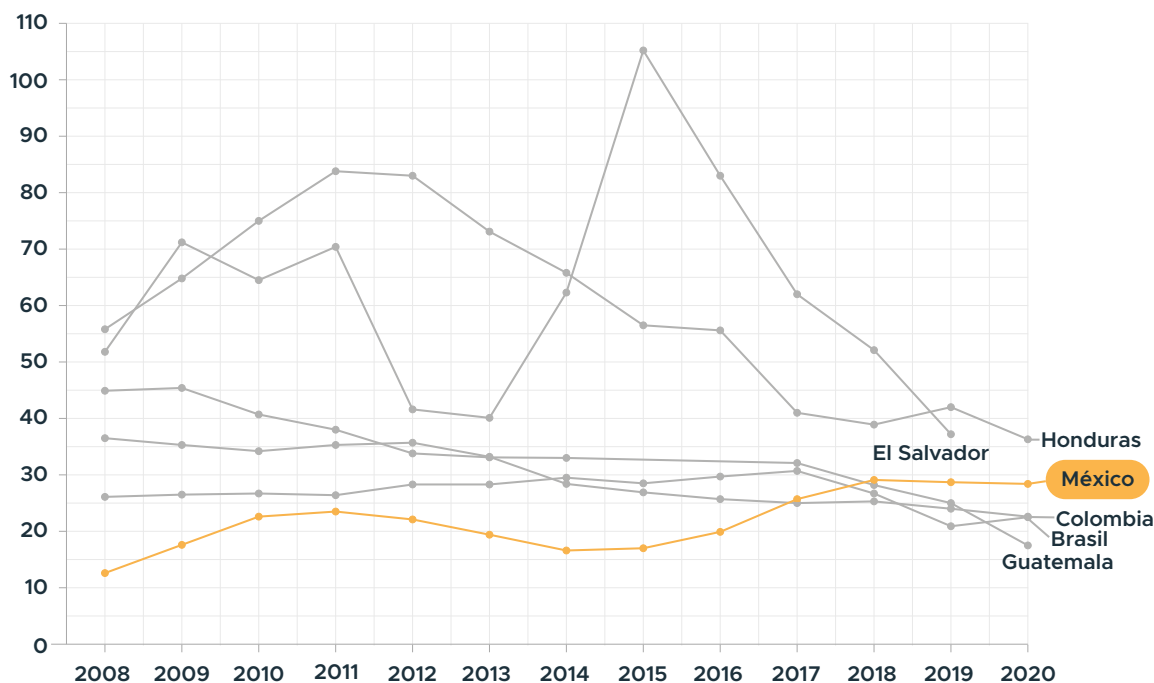
2 *Idem*.

3 Datos consultados en agosto de 2020, retomados de <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20victims%20worldwide>.

En particular, **México es uno de los países con mayores tasas de homicidios intencionales en América Latina. En 2020 el país ocupó el tercer lugar con la mayor tasa de homicidios intencionales y la tasa se ha más que duplicado en los últimos 12 años.** Como se observa en la gráfica 2, la tasa de homicidios intencionales a partir de 2018 superó la de otros países que solían estar por arriba de México en la materia, como Brasil, Colombia y Guatemala.

GRÁFICA 2.

Evolución de la tasa de homicidios intencionales en países seleccionados de América Latina por año (2008-2020)



Fuente: elaboración propia con datos estimados por la UNODC.

Si bien en todas las regiones del mundo la tasa de homicidios es mayor para los hombres que para las mujeres,⁴ los homicidios intencionales de mujeres suceden en contextos distintos y son motivados en mayor medida por otras variables de género.⁵ **Durante 2020 el homicidio de 2,110⁶ mujeres fue cometido por una pareja o expareja íntima o un miembro de la familia,** lo que representó 25% del total de homicidios de mujeres en la región, mientras que para los homicidios intencionales de hombres este porcentaje representa únicamente 2.6 por ciento.

4 En América fue casi ocho veces mayor: para víctimas hombres alcanzó 28.6 por cada 100 mil, mientras que la tasa de homicidios con víctimas mujeres fue de 3.6.

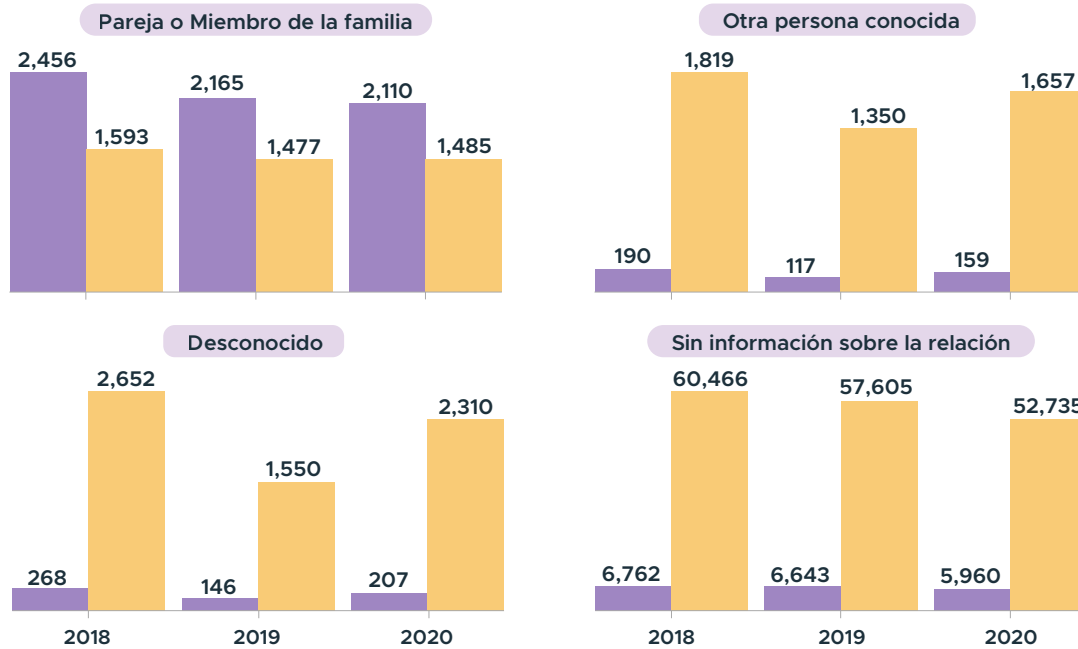
5 UNODC, Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (Viena, 2019). Disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf.

6 Estimación realizada transformando el nivel de observación de nivel país a nivel regional y recodificando la categoría para acumular valores de relación con miembro de la familia, pareja íntima, y pareja o familiar. Datos recuperados de https://dataunodc.un.org/sites/dataunodc.un.org/files/data_cts_intentional_homicide.xlsx.

GRÁFICA 3.

Homicidios intencionales en América por relación con la persona agresora, sexo y año (2018-2020)

■ Mujeres ■ Hombres



Fuente: elaboración propia con datos estimados por la UNODC.

Es por esta razón que, como se dijo anteriormente, los homicidios intencionales de mujeres deben ser analizados e investigados con perspectiva de género. Esto requiere que se identifiquen las motivaciones detrás de cada muerte violenta de una mujer poniendo especial atención en las motivaciones asociadas al género, tales como la relación de la víctima con la persona agresora, la existencia de historial de violencias previas, el papel de la mujer en la sociedad y los estereotipos de género.

3. HOMICIDIOS INTENCIONALES EN MÉXICO

En el país contamos con tres fuentes de datos principales sobre homicidios intencionales: 1) los reportes de incidencia delictiva que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que recopila la información de las carpetas de investigación iniciadas por las fiscalías y procuradurías estatales; 2) los reportes diarios de homicidios dolosos publicados por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS)⁷ y 3) los registros de mortalidad que reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).⁸

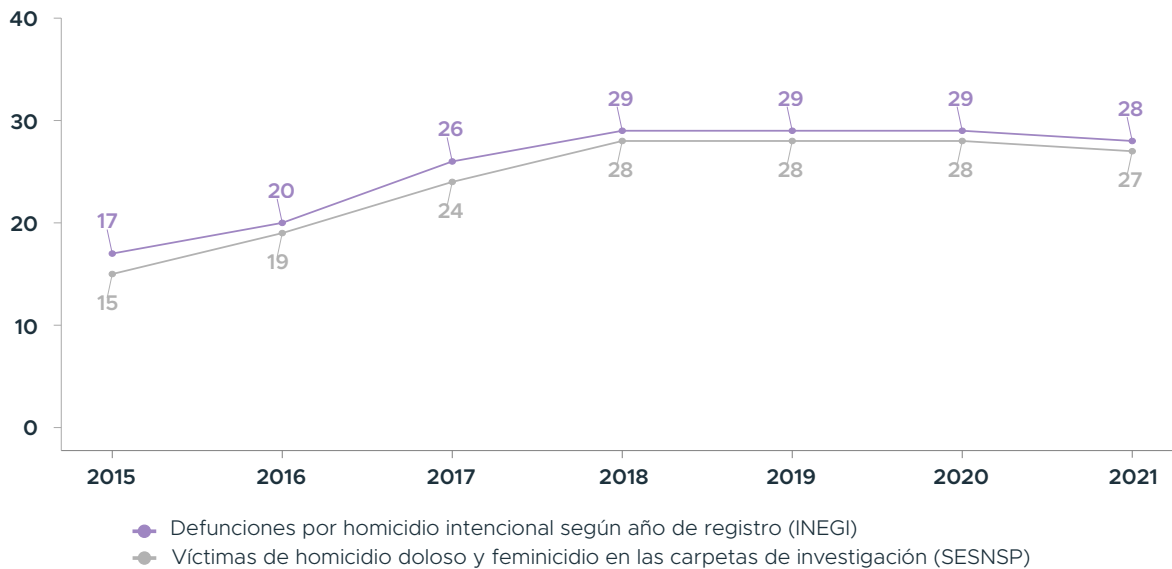
7 Víctimas reportadas por el delito de homicidio, Informe de Seguridad. Disponible en <http://www.informeseuridad.cns.gob.mx/>.

8 Defunciones por homicidio. Estadísticas vitales, INEGI 2021. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/default.html?ps=microdatos#Datos_abiertos.

De acuerdo con la información de defunciones del INEGI, 35,700 personas fueron asesinadas en México durante 2021, lo que equivale a una tasa de 28 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes.⁹ Por su parte, el SESNSP registró en el mismo año 34,337 víctimas de homicidios dolosos y feminicidios, que equivale a una tasa de 27 homicidios por 100 mil habitantes.¹⁰ La disparidad en las cifras puede responder a las diferencias metodológicas de los registros, sin embargo, la tendencia en ambas series es similar.¹¹

GRÁFICA 4.

Tasas de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en México por año e institución que registra (2015-2021)



Fuente: elaboración propia con datos de defunciones de INEGI, incidencia delictiva del SESNSP y proyecciones de población de la CONAPO.

De 2015 a 2021 las tasas de homicidios intencionales por 100 mil habitantes aumentaron; 65% para las defunciones por homicidio intencional del INEGI y 80% para las víctimas de homicidio intencional registradas en las carpetas de investigación del SESNSP¹². Sin embargo, de 2020 a 2021 ambas series presentan una disminución de los homicidios intencionales: de 3% en las defunciones del INEGI y de 4% para las víctimas del SESNSP. Esta disminución debe ser tomada con reserva, pues, como veremos más adelante, las cifras de personas desaparecidas y no localizadas y el descubrimiento de fosas comunes en años recientes son indicio de un posible subregistro en estos delitos.

9 Se reporta la cifra de defunciones por homicidio según año de registro.

10 Víctimas del fuero común, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), corte 20 de agosto de 2022. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published>.

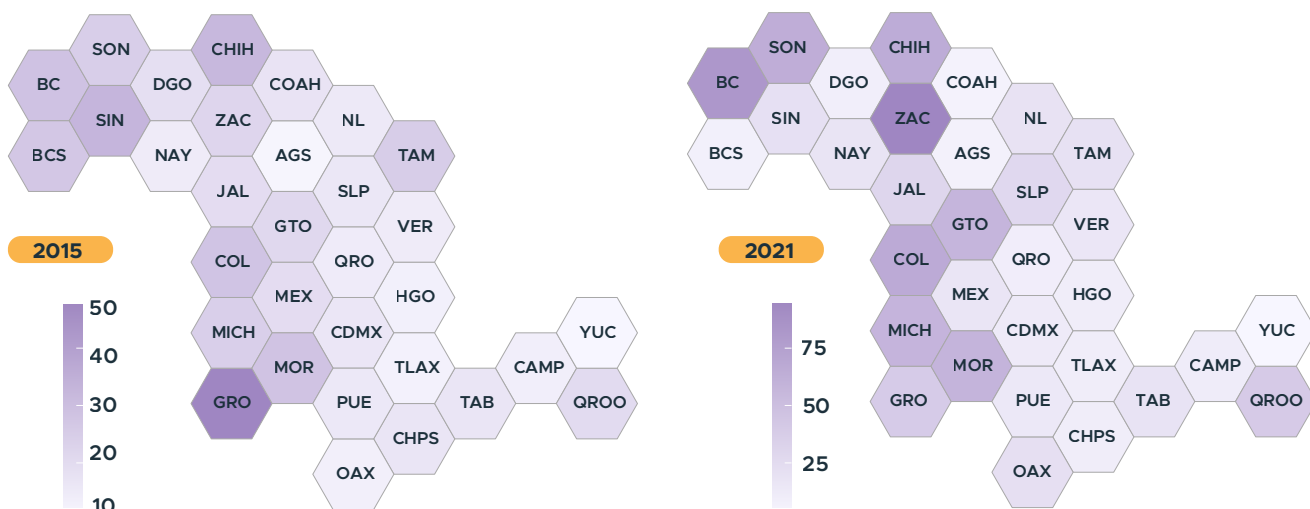
11 La diferencia principal entre estas bases de datos recae en la unidad de medida. Para los datos del SESNSP la unidad de medida son las víctimas y delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas. Por su parte, los registros del INEGI contienen cifras derivadas de los registros administrativos de certificados de defunción y por lo tanto la unidad de medida refiere registros de presuntos homicidios.

12 Se entienden los homicidios intencionales como las víctimas de homicidio doloso y feminicidio reportadas por el SESNSP.

3.1 Investigaciones iniciadas por homicidios dolosos y feminicidios

De acuerdo con los datos del SESNSP, **en 2021 el país registró una tasa de 27 víctimas de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, lo que equivale a 94 asesinatos diarios.**¹³ Sin embargo, la distribución geográfica se ha modificado en los últimos años, dependiendo de las dinámicas de crimen organizado de cada estado, las políticas públicas de seguridad implementadas a nivel estatal y federal, así como las realidades económicas y sociales de cada región. Los estados con mayores cambios porcentuales de 2015 a 2021 fueron Zacatecas (445.3%), Oaxaca (260.3%), Guanajuato (242.4%), Baja California (204.4%) y Sonora (199.1%). Estos estados, a excepción de Baja California, no figuraban como los más violentos del país hace seis años.

MAPA 1. Comparación anual de la tasa de víctimas de homicidio intencional por cada cien mil habitantes por entidad federativa (2015 y 2021)



Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP y proyecciones de población de la CONAPO.

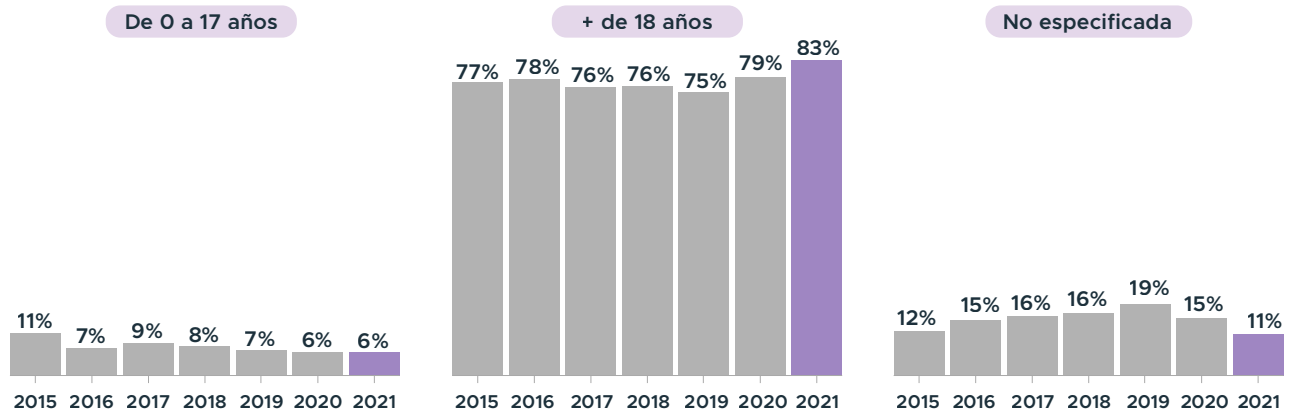
Homicidios dolosos de mujeres

La nueva metodología del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) separa las categorías de los delitos y permite conocer el sexo y edad de las víctimas. **Durante 2021 se registraron 3,761 mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio, lo que equivale a 10.3 mujeres asesinadas diariamente.** De ellas, 83% fueron mayores de 18 años, 6% fueron menores de 17 años y 11% corresponden a registros donde la edad de la víctima no fue especificada.

13 Estimación con base en los datos de víctimas del fuero común del SESNSP y proyecciones de la población a mitad del año de la Conapo.

GRÁFICA 5.

Rango de edad de las mujeres víctimas de homicidio doloso por año (2015-2021)

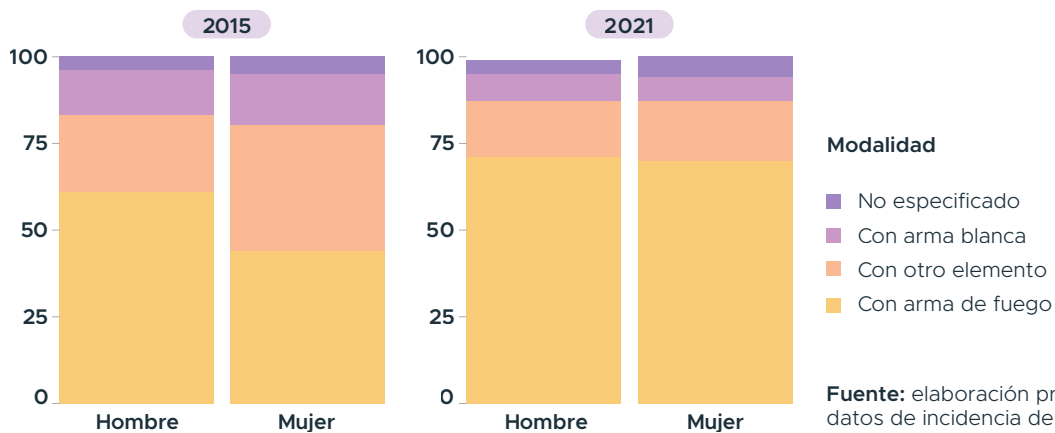


Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP.

Entre 2015 y 2021 se observan cambios en la modalidad de ocurrencia del hecho delictivo que apuntan a la prevalencia de armas de fuego, tanto en eventos contra mujeres como contra hombres. En 2015, 44% de los homicidios dolosos de mujeres fue perpetrado con arma de fuego, 36% con otro elemento, 15% con arma blanca y 5% eran registros sin modalidad especificada. Para 2021, 70% ocurrió con arma de fuego, 17% con otro elemento, 7% con arma blanca y 6% con modalidad no especificada en el registro. El crecimiento de eventos que involucran un arma de fuego hace indispensable que las autoridades realicen análisis criminal y den cuenta de las distintas motivaciones detrás de los asesinatos de hombres y de mujeres que pueden estar relacionadas con las dinámicas de crimen organizado de cada entidad y con el despliegue de las fuerzas armadas en el país.¹⁴

GRÁFICA 6.

Porcentaje de víctimas de homicidio doloso por modalidad y sexo (2015 y 2021)



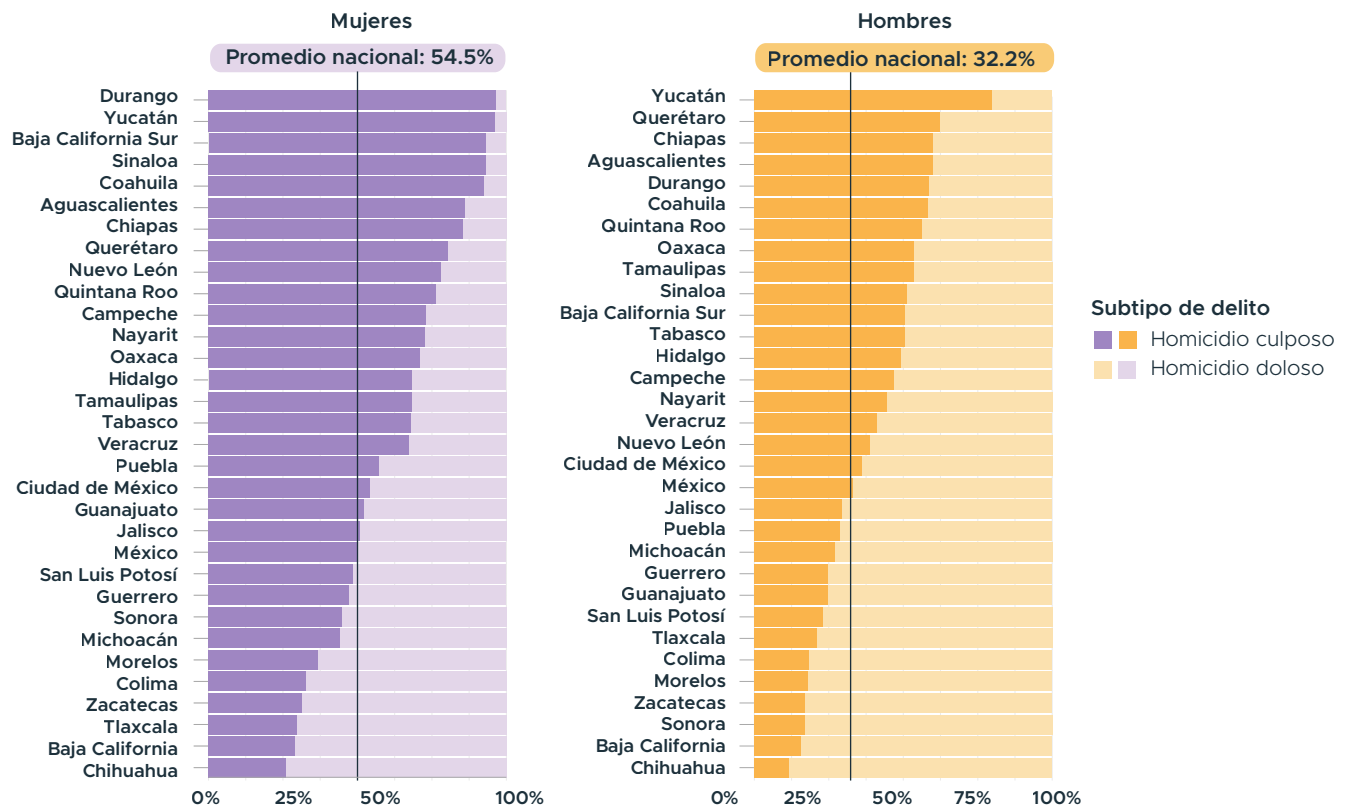
Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP.

14 Las organizaciones Intersecta y Data Cívica han documentado que la militarización del país ha tenido como consecuencia el aumento de homicidios con arma de fuego. Entre 2008 y 2010 en Chihuahua se implementó el “Operativo Conjunto Chihuahua”, un plan de seguridad pública que involucró el despliegue de dos mil elementos de las fuerzas armadas y más de 400 agentes de seguridad federal, en estos años Ciudad Juárez pasó de tener 300 homicidios dolosos en 2007 a tener tres mil en 2010. Adriana E. Ortega y Georgina Jiménez (2021). “Más asesinatos de mujeres por armas de fuego, otra consecuencia de la militarización en México”. Disponible en https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/12/14/femicidios-mexico-armas-de-fuego-militarizacion-guerra-narcotrafico/?utm_campaign=wp_opinion-es&utm_source=twitter&utm_medium=social.

Además, **el registro de los homicidios de mujeres aún presenta problemas de clasificación, pues éstos tienden a clasificarse en mayor medida como homicidios culposos**, fenómeno que no ocurre cuando se trata de homicidios de hombres. En 2021, en promedio 63% de los homicidios de mujeres a nivel nacional se registró como homicidios culposos. En el caso de los homicidios de hombres este porcentaje fue menor (40 por ciento).

En 17 estados el porcentaje de registros de homicidios culposos de mujeres supera al promedio nacional.¹⁵ Destacan los casos de Durango, Yucatán, Baja California Sur, Sinaloa, Coahuila, Aguascalientes, Chiapas, Querétaro, Nuevo León, Quintana Roo y Campeche, donde más de tres cuartas partes (más de 75%) de las mujeres víctimas de homicidio se encuentran registradas en carpetas de investigación tipificadas como homicidio culposo. Estos problemas de clasificación se intensifican cuando se trata de muertes violentas de mujeres en razón de género, como los feminicidios. La falta de claridad en las cifras de incidencia delictiva impide conocer el contexto de violencia contra mujeres y niñas.

GRÁFICA 7.
Proporción de homicidios dolosos y culposos por sexo (2021)



Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SENSP.

15 Durango (96.7%), Yucatán (96.2%), Baja California Sur (93.3%), Sinaloa (93.2%), Coahuila (92.6%), Aguascalientes (86.1%), Chiapas (85.5%), Querétaro (80.6%), Nuevo León (78.3%), Quintana Roo (76.4%), Campeche (76%), Nayarit (72.9%), Oaxaca (71.2%), Hidalgo (68.5%), Tamaulipas (68.3%), Tabasco (68%) y Veracruz (67.3%).

Feminicidios

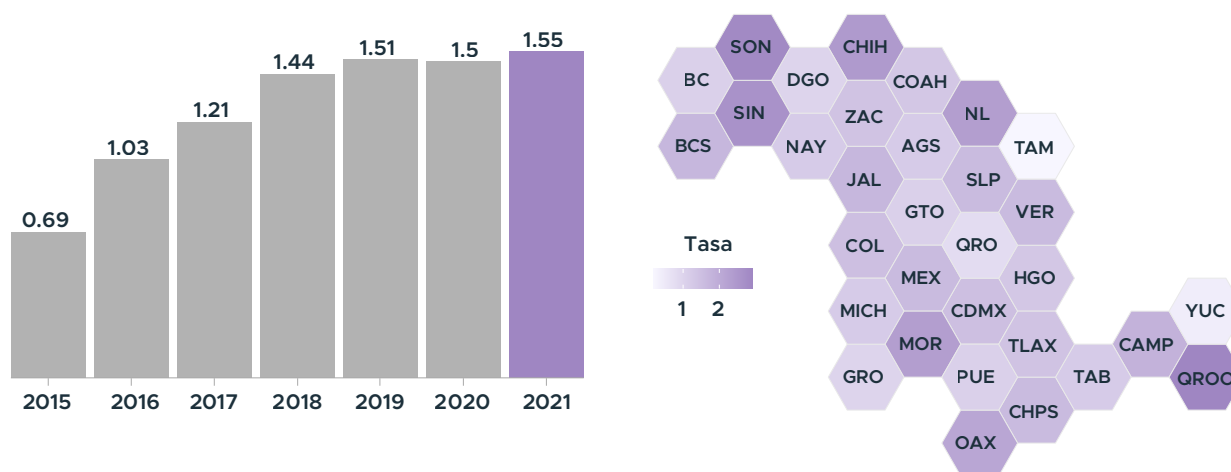
De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMVLV), la violencia feminicida es la violencia extrema contra las mujeres por razón de género, la cual puede darse en los ámbitos público y privado, y se conforma por el conjunto de conductas misóginas que puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.¹⁶

Durante 2021 se registraron 1,017 víctimas de feminicidio en el país, lo que equivale a una tasa de 1.55 feminicidios por cada 100 mil mujeres. Esta tasa se ha duplicado en los últimos seis años, con un aumento de 124% de 2015 a 2021. En 14 estados la tasa de feminicidios por cada 100 mil mujeres para 2021 superó la tasa nacional: Quintana Roo (2.9), Sonora (2.8), Sinaloa (2.6), Chihuahua (2.4), Morelos (2.3), Nuevo León (2.3), Oaxaca (2.1), Campeche (1.8), Baja California Sur (1.7), Jalisco (1.7), Chiapas (1.6), Estado de México (1.6), San Luis Potosí (1.6) y Veracruz (1.6).

GRÁFICA 8.

Tasa de víctimas de feminicidio por cada cien mil mujeres

Evolución de la tasa nacional | Comparación subnacional para 2021



Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP y proyecciones poblacionales de la CONAPO.

A pesar de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en el Amparo en Revisión 554/2013 (caso Mariana Lima)¹⁷ que todas las muertes violentas de mujeres deben ser investigadas como feminicidio, con perspectiva de género y con base en los estándares internacionales más altos, **durante 2021 únicamente 27% de los homicidios intencionales de mujeres fueron investigados como feminicidios.**

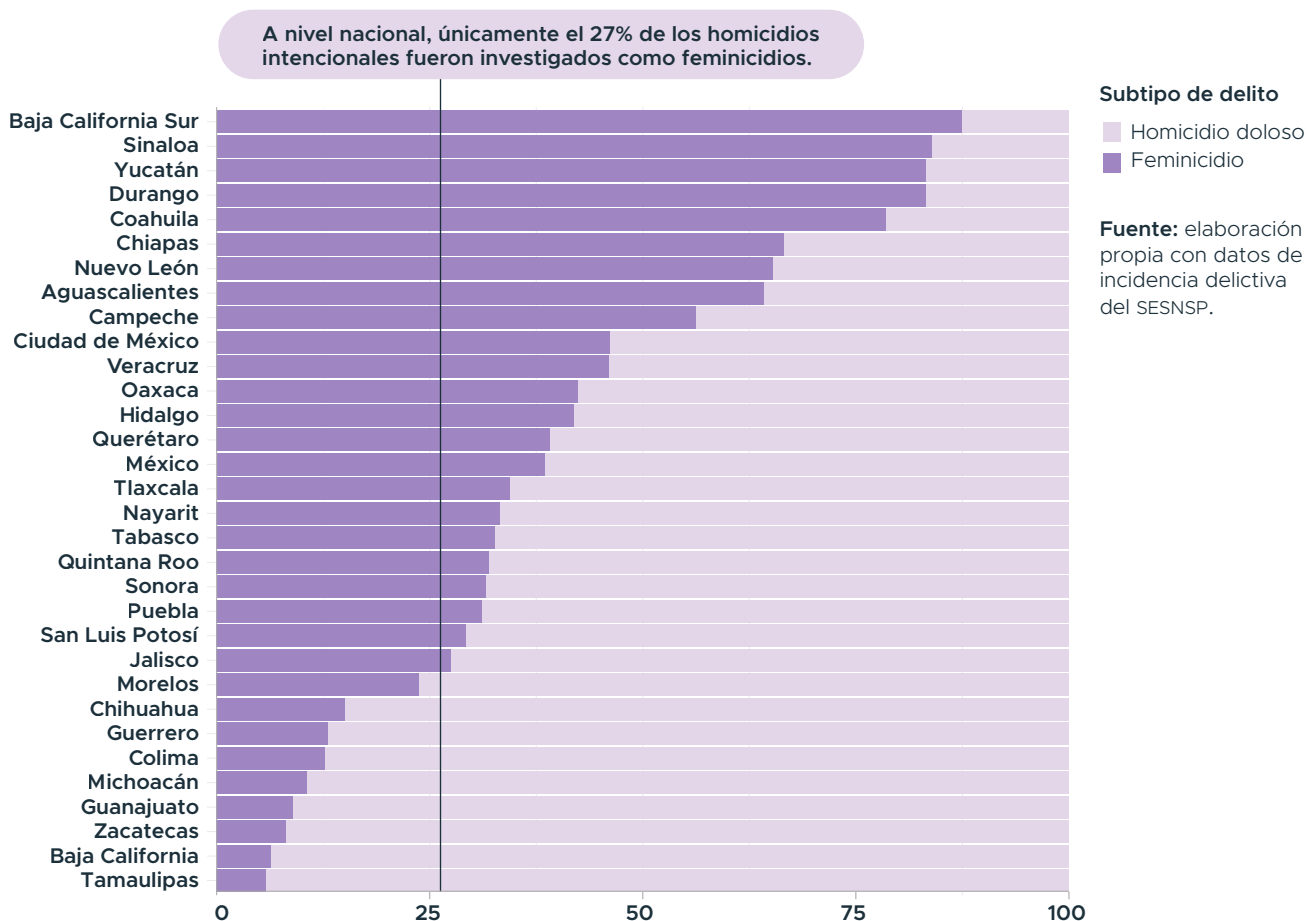
16 Artículo 21. Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

17 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 554/2013. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AR%20554-2013.pdf>.

En este mismo año, solo nueve entidades reportaron como feminicidio más de la mitad de los asesinatos de mujeres¹⁸ y nueve se encontraron por debajo del promedio nacional¹⁹. En estados como Tamaulipas, Baja California, Zacatecas y Guanajuato menos del 10% de los asesinatos de mujeres se clasificaron como feminicidio.

GRÁFICA 9.

Porcentaje de mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio por estado (2021)



Al hablar de feminicidio no se pueden dejar de lado los errores de registro que responden tanto a las capacidades institucionales para clasificar o reclasificar los delitos, como a las modificaciones del tipo penal en cada estado.²⁰ Como veremos a continuación, la tipificación del feminicidio ocurrió progresivamente a través de los años y los códigos penales locales lo han asimilado de manera diferenciada. Esto afecta la calidad de los datos que reportan las fiscalías y procuradurías respecto a este delito y limitan el análisis del contexto de violencia de género en el país.

18 Baja California Sur (87.5%), Sinaloa (84%), Durango (83.3%), Yucatán (83.3%), Coahuila (78.6%), Chiapas (66.7%), Nuevo León (65.3%), Aguascalientes (64.3%), y Campeche (56.2%)

19 Morelos (23.8%), Chihuahua (15.1%), Guerrero (13.1%), Colima (12.8%), Michoacán (10.6%), Guanajuato (9%), Zacatecas (8.2%), Baja California (6.4%) y Tamaulipas (5.8%).

20 UNODC (2020). "Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México". Disponible en https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2021/07/UNODC_CalidadEstadistica.pdf.

Proceso de tipificación del feminicidio

En la última década, la tipificación del feminicidio se realizó de manera paulatina por los congresos estatales, los cuales asimilaron de diversas maneras los elementos que configuran la violencia feminicida. Mientras que algunos estados incorporaron el feminicidio como delito autónomo en sus códigos penales, otros lo hicieron como una circunstancia modificatoria de la responsabilidad, es decir, como calificativa o agravante, aumentando la sanción.

Existe una distinción importante entre tipificar un delito de manera autónoma y considerarlo como agravante o calificativa de otro. Los delitos autónomos o independientes son aquellos que no se encuentran subordinados a otros delitos, por ejemplo: homicidio, robo y violación son descripciones normativas que persisten por sí mismas, es decir, delimitan la conducta u omisión sancionable a la luz del derecho penal.

Por su parte, las modificativas de la conducta se suman como una característica especial al delito principal, que repercute en la sanción y responsabilidad. Por ejemplo, si se comete un delito contra una persona homosexual, y se deja junto al cuerpo una frase que demerite a las personas homosexuales, éste puede ser calificado como un homicidio con una característica de odio, lo cual aumentará la pena. Pero seguirá considerándose como un homicidio doloso.

Una razón importante para buscar la incorporación del feminicidio como delito autónomo fue la necesidad de visibilizar el problema de violencia de género sistemática en México y la omisión de los sistemas legales en identificarla y atenderla. En 2011, nueve estados incorporaron la hipótesis “por razones de género”²¹ como agravante o calificativa en sus códigos penales; éstos fueron: Estado de México, Guanajuato, San Luis Potosí, Durango, Nayarit, Aguascalientes, Michoacán, Baja California Sur y Chihuahua.

El primer estado en tipificar como delito autónomo el feminicidio e incluir el concepto como tal en su código penal fue Guerrero en **diciembre de 2010**.²² A partir de entonces, estados como Tamaulipas, Ciudad de México, Colima, Veracruz y Morelos tipificaron, en 2011, el delito de feminicidio en términos similares al de Guerrero, antes de que se tipificara el delito a nivel federal, en junio de 2012.

21 Cuando estas legislaciones se encontraban vigentes se encuadraba el delito como homicidio y si concurría alguna circunstancia, como podía ser la violencia sexual, mutilación del cuerpo de una mujer, etc., entonces se aumentaba la pena. Dependiendo del código penal, este hecho se podía considerar como delito agravado en razón de feminicidio.

22 Decreto no. 493 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Guerrero. Disponible en <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2011/01/102AI-21122010.pdf>.

El cuadro 1 muestra un desglose de los años y la forma en que se tipificó el delito de feminicidio en los estados. La primera columna especifica los estados que lo consideraron como agravante o calificativa, antes de tipificarlo como delito autónomo. La incorporación del delito de feminicidio al Código Penal de Chihuahua en 2020 dio fin al proceso de tipificación como delito autónomo. Sin embargo, como detallaremos más adelante, sigue siendo necesario armonizar los tipos penales, pues cada entidad federativa asimiló el delito en sus códigos penales de forma distinta.

CUADRO 1.

Año de tipificación e incorporación como agravante del delito de feminicidio en las entidades federativas

Estado	Año en que incorporó el feminicidio por primera vez al Código Penal como agravante o calificativa	Año en que se tipificó
Aguascalientes	2013	2017
Baja California		2012
Baja California Sur	2014	2019
Campeche		2012
Chiapas		2012
Chihuahua	2017	2020
Ciudad de México		2011
Coahuila		2012
Colima		2011
Durango	2011	2018
Estado de México	2011	2014
Guanajuato	2011	2014
Guerrero		2010
Hidalgo		2013
Jalisco		2012
Michoacán	2014	2017
Morelos		2011
Nayarit	2012	2016
Nuevo León		2013
Oaxaca		2012
Puebla		2012
Querétaro		2013
Quintana Roo		2012
San Luis Potosí	2011 ²³	2013
Sinaloa		2012
Sonora		2013
Tabasco		2012
Tamaulipas		2011
Tlaxcala		2012
Veracruz		2011
Yucatán		2012
Zacatecas		2012

Agravante
Calificativa

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los códigos penales estatales.

23 San Luis Potosí introdujo el concepto de feminicidio en 2011. Sin embargo, no se considera como tipo penal autónomo porque su descripción seguía dependiendo del delito de homicidio y hasta 2013 cobra autonomía.

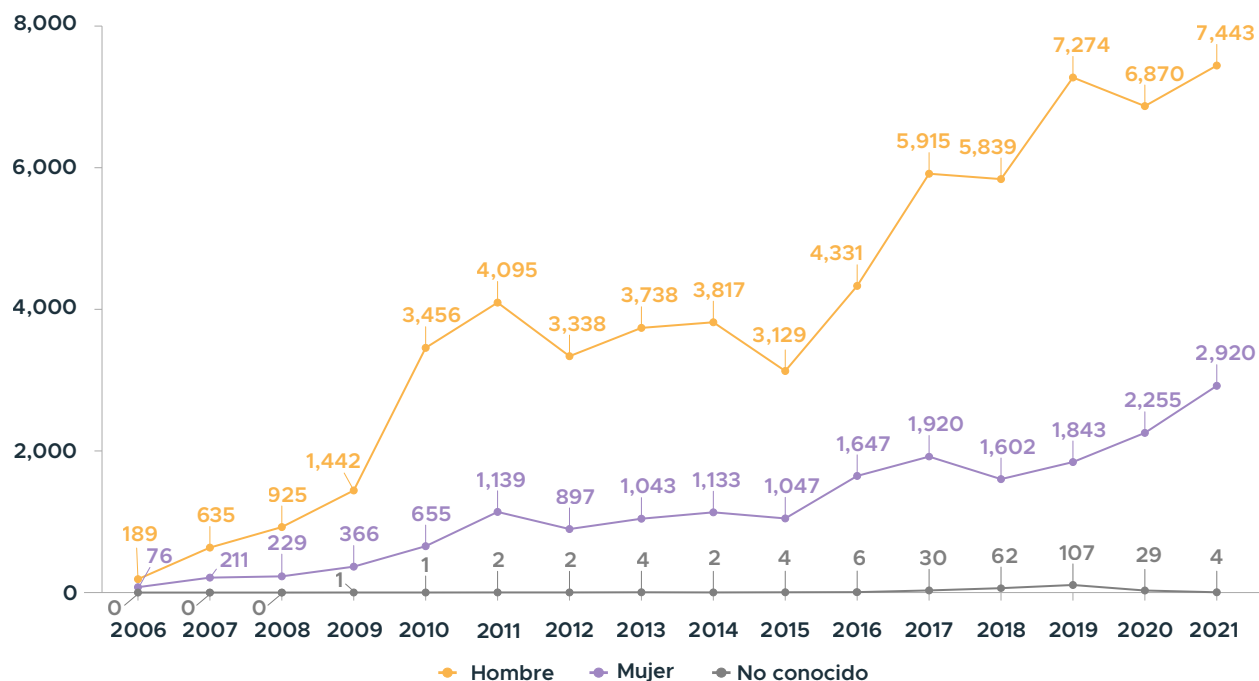
Personas desaparecidas en México

La incidencia de homicidios dolosos suele utilizarse como un indicador confiable para medir los niveles de violencia²⁴ porque son delitos que se investigan de oficio²⁵ ante el descubrimiento de un cuerpo y la presencia de un levantamiento forense. Sin embargo, la crisis de personas desaparecidas y no localizadas en la que se encuentra el país sugiere la existencia de un posible subregistro de estos delitos.

En mayo de 2022 el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) contabilizó 100 mil personas desaparecidas en el país.²⁶ De acuerdo con esta información, **2021 presentó el mayor número de personas registradas como desaparecidas y no localizadas desde que se tiene registro**, con 10,367 personas registradas en el año.²⁷ De éstas, 72% fueron hombres y 28% mujeres.

GRÁFICA 10.
Personas desaparecidas y no localizadas por año

Corte al 24 de octubre de 2022



Fuente: elaboración propia con datos del RNPNDNO.

24 UNODC, Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (Viena, 2019). Disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIDIOS_EN_ESPANOL.pdf.

25 Las "investigaciones de oficio" son aquellas que se realizan a delitos que se investigan mediante el requisito de procedibilidad de denuncia, es decir, aquellos que no requieren que la víctima u ofendido legitime la investigación con una querrela.

26 "100 mil desapariciones: claves para desentrañar esta tragedia". Disponible en <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2022/05/17/100-mil-desapariciones-claves-para-desentrañar-esta-tragedia/>.

27 Versión Pública RNPNDNO, Comisión Nacional de Búsqueda. Corte al 24 de octubre de 2022. Disponible en <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral corte al 30 de junio>.

Si bien no todas las personas desaparecidas fueron víctimas de un asesinato, ya que más de la mitad (59.6%) de las personas que han sido registradas como desaparecidas han sido localizadas y de éstas la gran mayoría con vida (93.1%), en los últimos años se han descubierto cada vez más fosas clandestinas de personas a lo largo de todo el país.

De acuerdo con el informe de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) con corte al 30 de junio de 2020, entre 2006 y 2020 se localizaron 3,978 fosas clandestinas, de las cuales se exhumaron 6,625 cuerpos.²⁸ El descubrimiento de fosas clandestinas en los últimos años, así como la cantidad de personas que continúan desaparecidas y no localizadas en los últimos 15 años, podría sugerir la existencia de un universo de homicidios y feminicidios no conocido y debe por lo tanto ser considerado para dar un panorama más completo del contexto de violencia en el país.

4. ÍNDICE DE IMPUNIDAD EN HOMICIDIO DOLOSO Y FEMINICIDIO

La impunidad para violaciones graves de derechos humanos, como la privación de la vida en general y la motivada por razones de género, se refleja en la baja capacidad de las autoridades para investigar e imputar responsabilidades penales a las personas que cometen estos actos.²⁹ El Índice de impunidad en homicidio doloso y feminicidio busca conocer la proporción de homicidios dolosos y feminicidios ocurridos en un periodo determinado que no se han esclarecido, es decir, aquellos delitos en los que no se ha logrado determinar a las personas responsables y que, en consecuencia, no cuentan con una sentencia condenatoria.

Para calcular el Índice utilizamos dos fuentes principales de datos: la información de víctimas de homicidio doloso y feminicidio registradas en las carpetas de investigación que reportan las fiscalías y procuradurías estatales al SESNSP,³⁰ y la información sobre sentencias registradas por los Poderes Judiciales Estatales, obtenida a través de solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).³¹

28 Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Exhumados, informe histórico de 2006 al 30 de junio de 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/568163/CNB_13_julio_2020_informe_fosas.pdf.

29 Entendemos a la impunidad como la “inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en su caso, de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (Reporte Orentlicher, 2005).

30 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). Víctimas del fuero común. Fecha de actualización: 20 de octubre de 2022. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published>.

31 Agradecemos a los alumnos de derecho que participaron en el programa de socio formador del TEC. Gracias a ellos pudimos hacer el envío y vaciado de las solicitudes de información.

A diferencia de los datos sobre las carpetas de investigación que reporta el SESNSP, en el país no existe una base de datos con información actualizada y homologada sobre las sentencias que dictan los Poderes Judiciales estatales para los delitos de homicidio doloso y feminicidio.³² Por esta razón enviamos solicitudes de información a los 32 Poderes Judiciales locales respecto al número de sentencias, desagregadas por tipo de delito (homicidio doloso y feminicidio), sentido de la sentencia (condenatorio o absolutorio), sexo de la víctima y año.³³ Con las solicitudes de acceso a la información pudimos obtener datos sobre sentencias de la mayoría de los Poderes Judiciales locales, excluyendo a Jalisco y Guanajuato para ambos delitos, y Veracruz para el delito de feminicidio.³⁴

Sentencias condenatorias y tasa de condena

Con base en las solicitudes de información enviadas durante 2021 se registraron en el país 2,372 sentencias condenatorias de homicidio doloso y 454 sentencias condenatorias de feminicidio.³⁵ Como se observa en las gráficas 11 y 12, en **2020 disminuyeron las sentencias condenatorias dictadas para ambos delitos**, posiblemente como consecuencia de la pandemia y las medidas de aislamiento social, que afectaron el comportamiento delictivo, así como los servicios de administración de justicia. **Sin embargo, de 2020 a 2021 las sentencias condenatorias para homicidio doloso aumentaron 54%**, alcanzando niveles prepandemia, **mientras que las sentencias por feminicidio aumentaron 65%**, superando los niveles anteriores a la pandemia.

32 Los Censos Nacionales de Impartición de Justicia del INEGI reportan las sentencias derivadas de las causas penales por homicidio, pero no desagregan por intencionalidad, es decir, si fueron homicidios dolosos o culposos. Los registros administrativos del INEGI sí lo hacen, pero la información más reciente disponible a la fecha de corte de esta publicación es del año 2019, lo que imposibilita hacer un análisis actualizado de las sentencias.

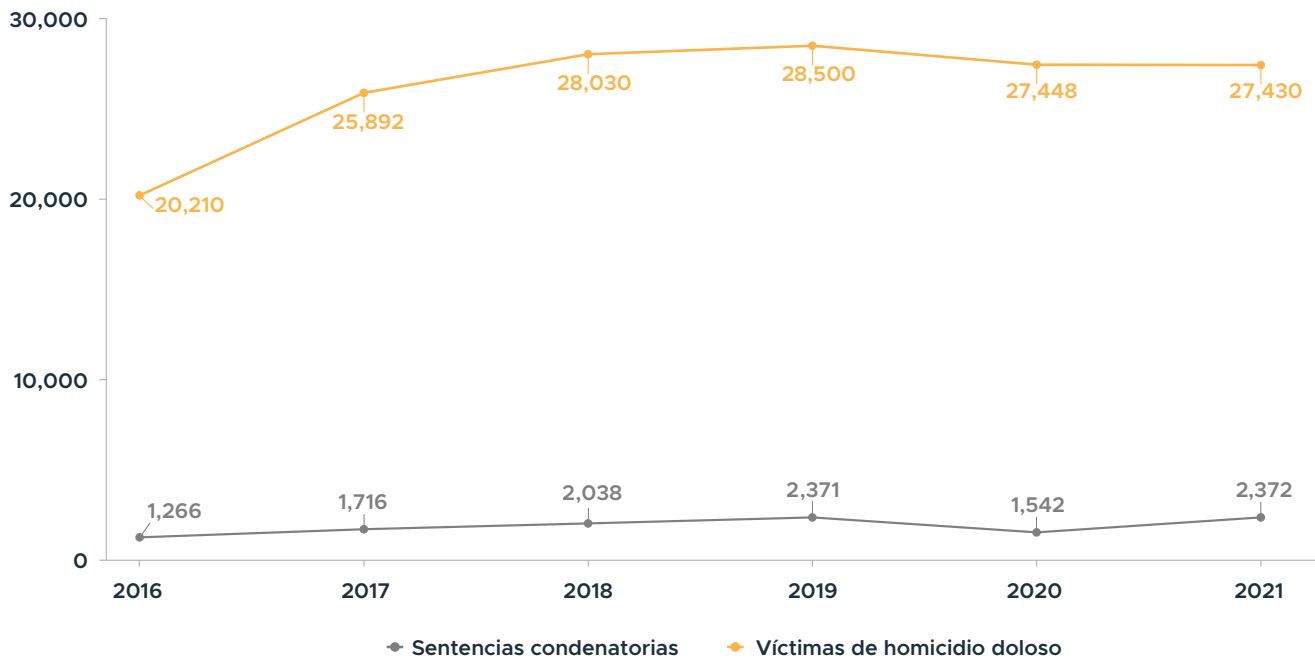
33 Solicitudes enviadas a los Poderes Judiciales locales en marzo de 2022. Los folios de las solicitudes pueden ser consultados en el Anexo 1, disponible en nuestra página web www.impunidadcero.org.

34 El Poder Judicial de Guanajuato reportó que el sistema no permite identificar si el delito es doloso o no, por lo que la información que proporcionaron fue sobre las sentencias en general y no es comparable. En el caso de Jalisco, la información fue proporcionada parcialmente, ya que la otorgaron por distrito judicial y cada distrito entregó información en formatos distintos, lo que dificulta su comparación. Por su parte, el Poder Judicial del estado de Veracruz no entregó información respecto a las sentencias para el delito de feminicidio.

35 Para los homicidios dolosos no se consideran los estados de Guanajuato y de Jalisco en el promedio nacional y para los feminicidios se excluyen de los cálculos a los estados de Guanajuato, Jalisco y Veracruz.

GRÁFICA 11.

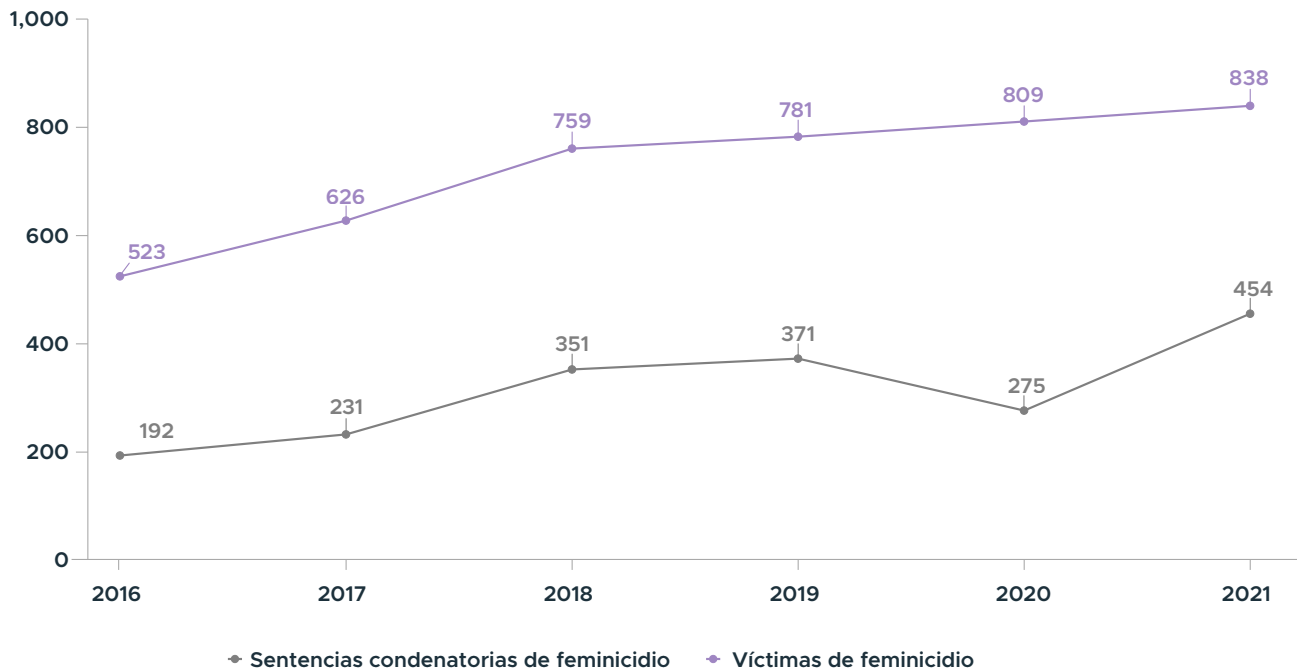
Víctimas y sentencias condenatorias de homicidio doloso (2016-2021)



Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP y solicitudes de información.

GRÁFICA 12.

Víctimas y sentencias condenatorias de feminicidio (2016-2021)



Fuente: elaboración propia con datos de incidencia delictiva del SESNSP y solicitudes de información.

Para el caso particular de los homicidios dolosos y feminicidios, se espera que la tasa de condena, es decir, el porcentaje de sentencias condenatorias respecto al total de sentencias emitidas, sea alta. Esto porque, ya sea en juicio oral o procedimiento abreviado,³⁶ el Ministerio Público debe de contar con los elementos probatorios suficientes para acreditar ante el juez el hecho y evitar a toda costa involucrar a una persona inocente en el juicio.³⁷

Como se observa en la gráfica 13, en 2021 la tasa de condena nacional para los homicidios dolosos fue de 85.4%. Los estados con las tasas de condena en homicidio doloso más altas fueron Nayarit, Puebla y Tlaxcala, en los que todas las sentencias reportadas fueron en sentido condenatorio. Por su parte, los estados con las tasas más bajas de sentencias condenatorias por homicidio doloso fueron Colima (44.4%), Quintana Roo (66.7%) y Michoacán (71.2%). Por su parte, el delito de feminicidio presenta una mayor tasa de condena, con un porcentaje de 88.5% a nivel nacional. En la mayoría de los estados este porcentaje es mayor a 90%.³⁸ También destacan los casos de Oaxaca³⁹ y Morelos,⁴⁰ estados que reportaron cero sentencias tanto para homicidio doloso como para feminicidio.

36 El procedimiento abreviado es la posibilidad que tiene la persona imputada de concluir anticipadamente el procedimiento penal, después de aceptar su responsabilidad ante un juez de control y de reparar el daño a la persona víctima u ofendida. Impunidad Cero, Guía para dar seguimiento a tu denuncia, México, 2022. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/172/contenido/1666105070G80.pdf>.

37 De conformidad con nuestra legislación en materia penal, una sentencia condenatoria sólo puede emitirse posterior al análisis de las pruebas a partir de la acusación realizada por el Ministerio Público en la que el Tribunal de Enjuiciamiento y la persona juez no tengan duda de la culpabilidad de la persona imputada más allá de cualquier duda razonable.

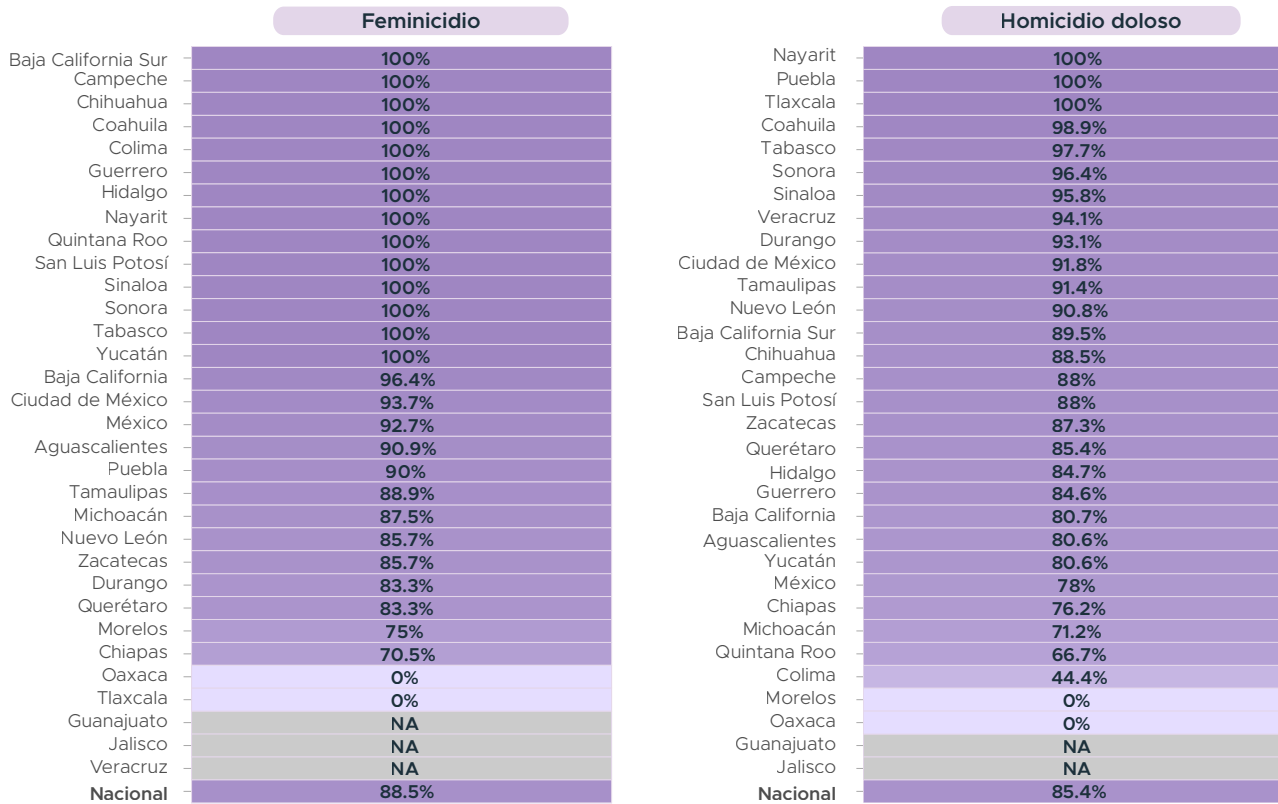
38 Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán.

39 En la respuesta a la solicitud de información con folio 201175022000043 el Poder Judicial del Estado de Oaxaca reporta cero sentencias registradas/emitidas durante 2021 tanto para el delito de homicidio doloso como feminicidio.

40 En la respuesta a la solicitud de información con folio 171237022000056 el Poder Judicial del Estado de Morelos reporta cero sentencias registradas/emitidas durante 2021 para el delito de homicidio doloso.

GRÁFICA 13.

Porcentaje de sentencias condenatorias por tipo de delito en 2021



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de respuestas a solicitudes de información.

¿Cómo medimos la impunidad en homicidio doloso y feminicidio?

El Índice de impunidad en homicidio doloso y feminicidio busca conocer en qué medida estos delitos son esclarecidos. Para esto buscamos obtener el porcentaje de homicidios y feminicidios que no tienen una sentencia condenatoria. Basamos la medición en sentencias condenatorias debido a que se trata de delitos que atentan contra la vida, por lo que no admiten mecanismos de solución de controversias,⁴¹ y a pesar de que pueden concluir por otras salidas anticipadas, como el procedimiento abreviado, se debe dictar una sentencia.

Es importante mencionar que la justicia para las víctimas no se reduce a la emisión de una sentencia que condene los actos. La justicia es un fenómeno más amplio que incluye el resarcimiento del daño para las víctimas y la garantía de no repetición. El Índice de impunidad basado en sentencias es una medida de efectividad en la resolución de los delitos, y permite conocer las capacidades institucionales para resolver los casos con mayor impacto social, complejidad y de persecución prioritaria.

41 Los mecanismos alternativos de solución de controversias son un medio introducido por el nuevo sistema penal acusatorio que tiene como finalidad terminar la controversia suscitada por la comisión de un delito a través del acuerdo y diálogo entre las partes.

En esta edición del Índice de impunidad construimos dos indicadores para estimar la impunidad en homicidio doloso y feminicidio: la impunidad directa y la impunidad acumulada.

Impunidad directa

La impunidad directa en homicidio doloso y feminicidio se refiere a la **proporción de víctimas de estos delitos que no obtuvieron una sentencia condenatoria en un año determinado.**

La impunidad directa se estima de la siguiente manera:

$$\text{Impunidad Directa en Homicidio Doloso}_t = \left(1 - \frac{\text{Sentencias Homicidio Doloso}_t}{\text{Víctimas Homicidio Doloso}_t} \right) \times 100$$

e

$$\text{Impunidad Directa en Feminicidio}_t = \left(1 - \frac{\text{Sentencias Feminicidio}_t}{\text{Víctimas Feminicidio}_t} \right) \times 100$$

Este indicador refleja la falta de esclarecimiento de los delitos; sin embargo, puede resultar en valores negativos debido a que en un año se pueden dictar sentencias de delitos cometidos en años anteriores.

Impunidad acumulada

Para tener una mejor aproximación de la impunidad debemos tomar en cuenta que **no todos los homicidios dolosos y feminicidios tienen una sentencia condenatoria el mismo año en que se cometió el delito.** Por esa razón buscamos perfeccionar el indicador y desarrollamos una fórmula que toma en cuenta el rezago de seis años.⁴² En términos prácticos, calculamos el número de víctimas sin sentencia y lo dividimos entre el número total de víctimas, ambos **en un periodo acumulado de seis años.** A esto le llamamos *Impunidad acumulada en homicidio doloso y feminicidio*,⁴³ y se estima de la siguiente manera:

$$\text{Impunidad Acumulada en Homicidio Doloso} = \left(1 - \frac{\sum_{t=2016}^{2021} \text{Sentencias Homicidio Doloso}_t}{\sum_{t=2016}^{2021} \text{Víctimas Homicidio Doloso}_t} \right) \times 100$$

e

$$\text{Impunidad Acumulada en Feminicidio} = \left(1 - \frac{\sum_{t=2016}^{2021} \text{Sentencias Feminicidio}_t}{\sum_{t=2016}^{2021} \text{Víctimas Feminicidio}_t} \right) \times 100$$

42 Se toma el periodo de 2016 en adelante debido a que a partir de ese año comenzó a operar el sistema de justicia penal en todo el país.

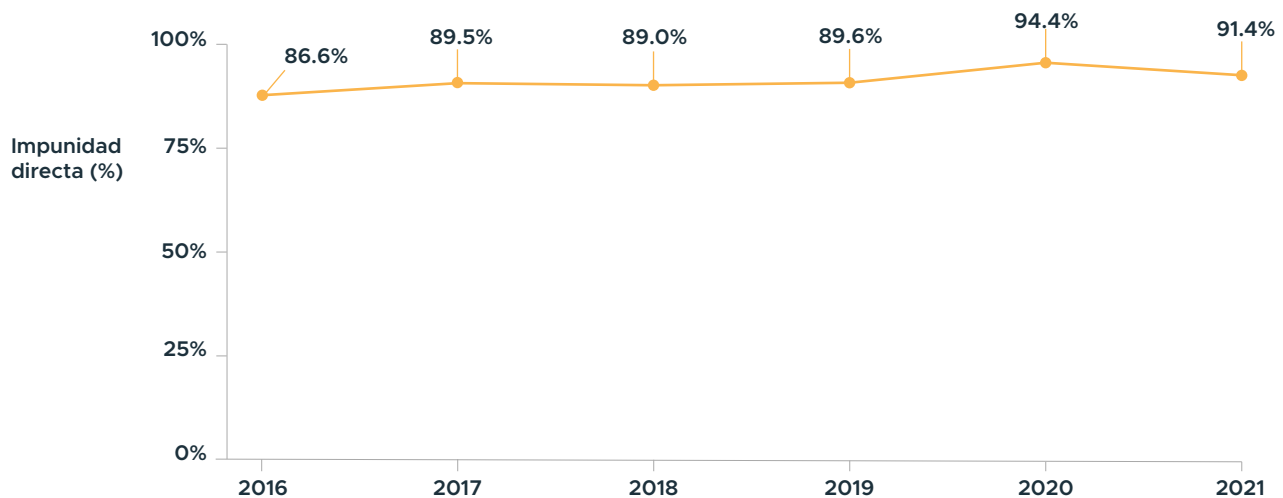
43 Agradecemos a José Roberto Tello Ayala, quien nos asesoró para la formulación y representación matemática del Índice de impunidad acumulada.

Impunidad en homicidio doloso

Para 2021 la impunidad directa en homicidio doloso a nivel nacional fue de 91.4%. Como se observa en la gráfica 14, durante 2020 la impunidad directa en homicidio doloso presentó el valor más alto, con 94.4%, derivado de la disminución en el número de sentencias emitidas en este año. Al comparar con la medición anterior del Índice de impunidad directa realizada con información de 2019,⁴⁴ observamos que **la impunidad directa en homicidio doloso aumentó 1.8 puntos porcentuales, pasando de 89.6% en 2019 a 91.4% para 2021.**

GRÁFICA 14.

Serie histórica del Índice de impunidad directa en homicidio doloso (2016-2021)



Fuente: para los años 2016 a 2019 se consideran las estimaciones de “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio: Reporte 2020”, Guillermo Zepeda y Paola Jiménez. Para 2020 y 2021 se utilizan estimaciones con base en víctimas de homicidio doloso reportadas por el SESNSP y sentencias condenatorias a partir de solicitudes de información.

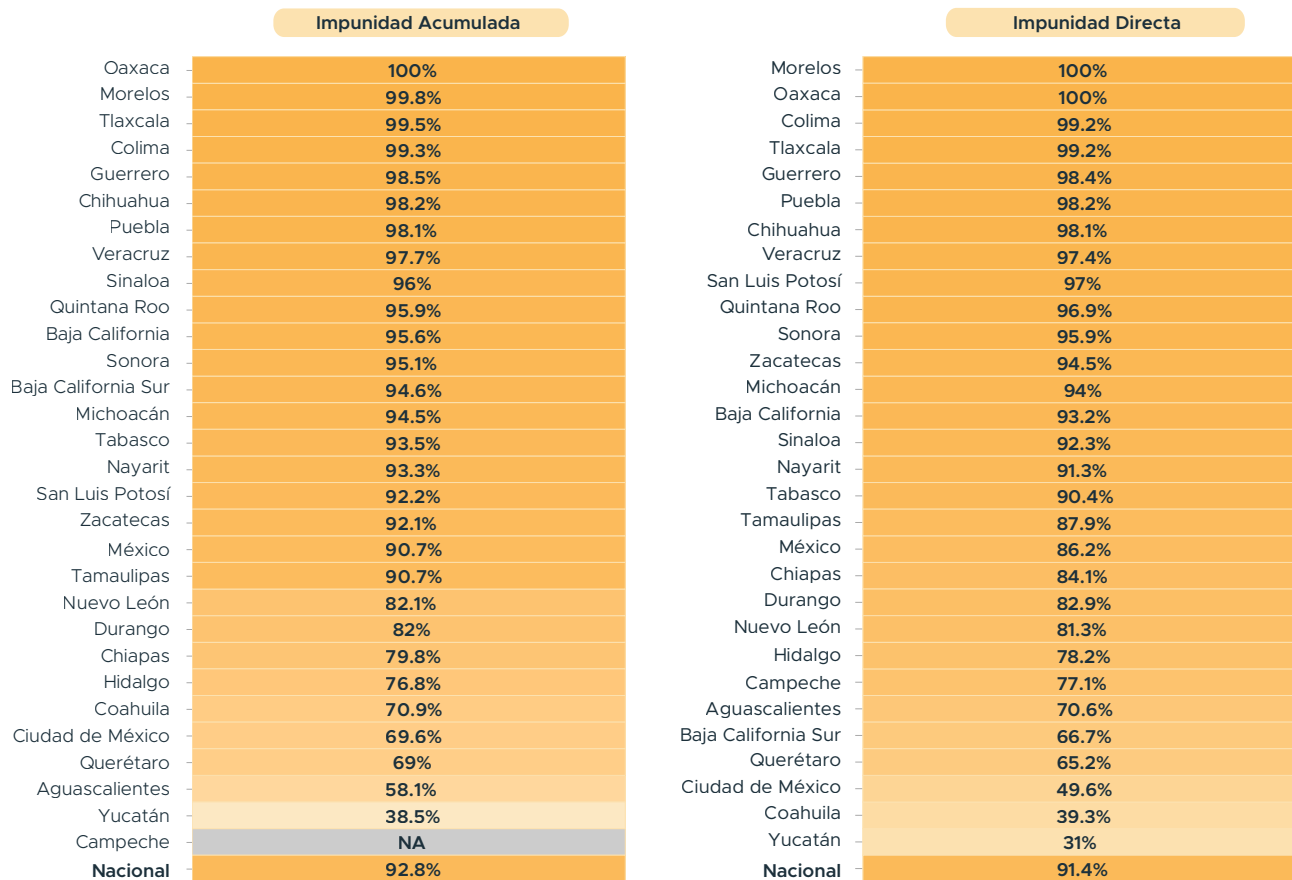
Sin embargo, cuando controlamos por la existencia de rezago en las sentencias y estimamos para el periodo que va de 2016 a 2021, la impunidad acumulada en homicidio doloso **asciende a 92.8%.**⁴⁵ Esto se traduce en que, desde la consolidación del sistema de justicia penal, **sólo siete de cada 100 casos de homicidio han sido esclarecidos.**

44 Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez (2020). “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio en México: Reporte 2020”, Impunidad Cero. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/142/contenido/1605024010E66.pdf>.

45 Para el cálculo de impunidad acumulada en homicidio doloso no se consideran los estados de Guanajuato, Jalisco y Campeche. Este último estado contestó en la solicitud de información con folio 40086300004922 que la información sobre sentencias se encuentra pública en los anexos estadísticos de los informes de labores del Poder Judicial, disponibles en <https://poderjudicialcampeche.gob.mx/informes-de-labores/>. Para 2020 y 2021 se tomó la suma de las sentencias condenatorias por homicidio calificado registradas en los juzgados penales, juzgados de control y de enjuiciamiento. Para los años 2016-2019 los informes no desagregan por sentencias absolutorias y condenatorias, por lo que se excluye de la medición de impunidad acumulada.

GRÁFICA 15.

Impunidad directa y acumulada en homicidio doloso (Acumulada: 2016-2021 | Directa: 2021)

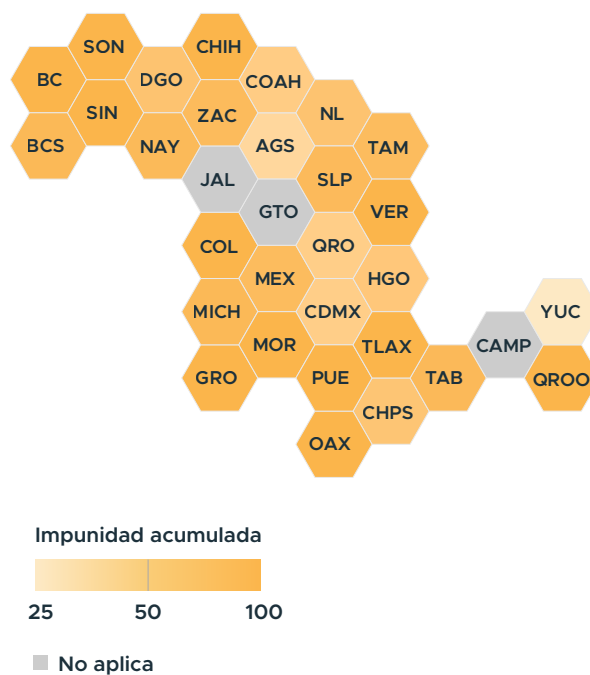
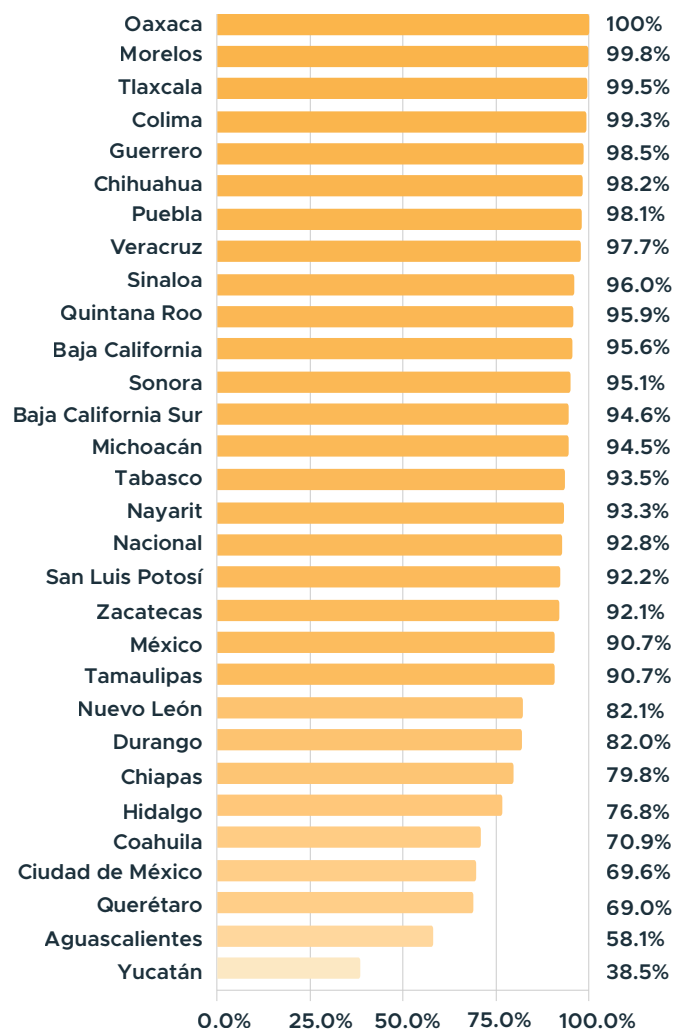


Fuente: elaboración propia con estimaciones calculadas con datos obtenidos mediante solicitudes de información y de incidencia delictiva del SESNSP.

Como se observa en la gráfica 16, los estados con mayor nivel de impunidad acumulada en homicidio doloso de 2016 a 2021 **fueron Oaxaca (100%), seguido de Morelos (99.8%), Tlaxcala (99.5%), Colima (99.3), Guerrero (98.5%), Chihuahua (98.2%) y Puebla (98.1%).**⁴⁶ Por su parte, los estados con menor nivel de impunidad acumulada en homicidio doloso fueron **Yucatán (38.5%), Aguascalientes (58.1%), Querétaro (69%), la Ciudad de México (69.6%) y Coahuila (70.9%).** Estos estados también presentan un nivel bajo de impunidad directa en homicidio doloso para 2021.

46 Estos estados, junto con Colima, también registran un nivel alto de impunidad directa para 2021.

GRÁFICA 16.
Índice de impunidad acumulada en homicidio doloso (2016-2021)

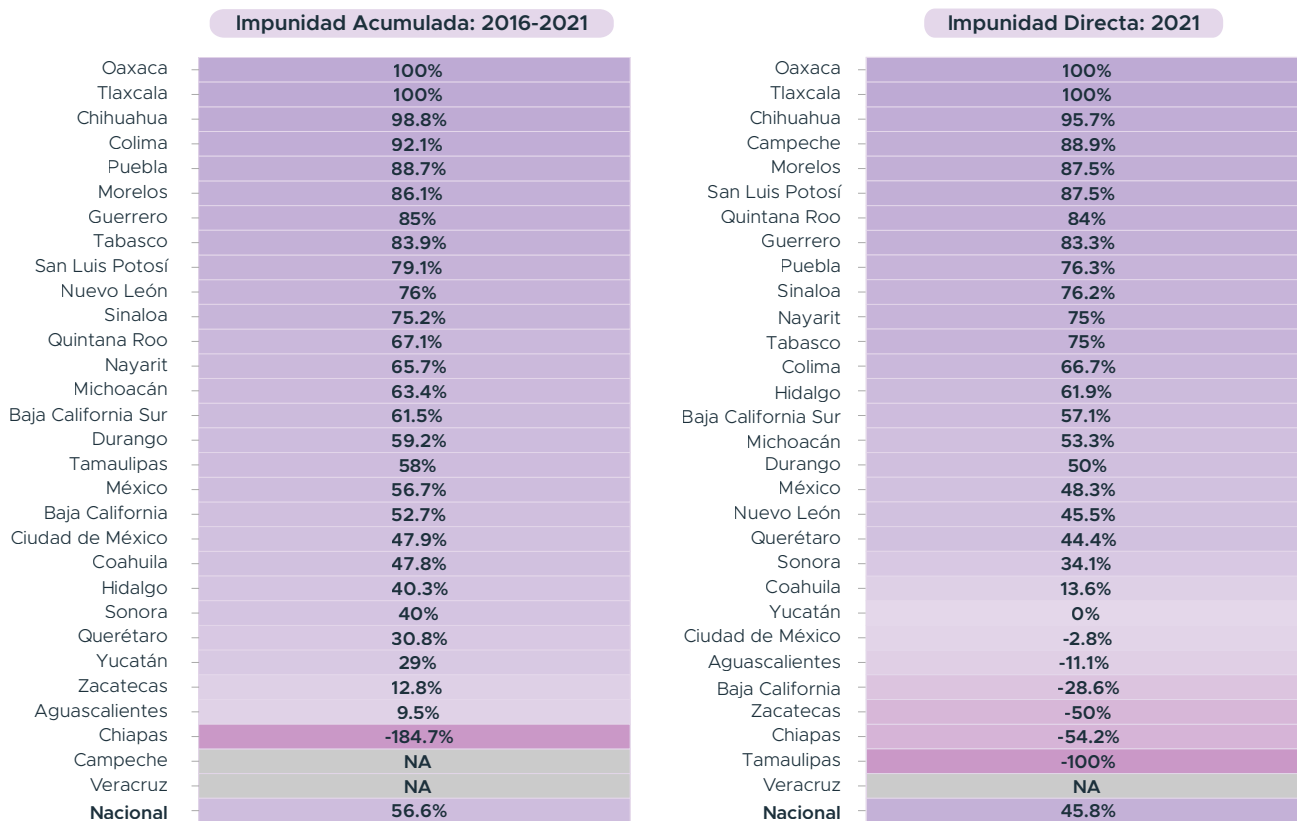


Fuente: elaboración propia con base en víctimas de homicidio doloso reportadas por el SESNSP y sentencias condenatorias a partir de solicitudes de información.

Impunidad en feminicidio

En 2021 la impunidad directa para el delito de feminicidio a nivel nacional fue de 45.8%. Como se observa en el cuadro 3, los estados de Tamaulipas, Chiapas, Zacatecas, Baja California, Aguascalientes y Ciudad de México presentan niveles negativos de impunidad directa en feminicidios, y Yucatán tiene un porcentaje de 0%. Un valor negativo en el indicador impunidad directa nos dice que, durante ese año, el número de sentencias condenatorias dictadas fue mayor al número de víctimas de feminicidio registradas. Esto puede estar relacionado al comportamiento de las sentencias, las cuales disminuyeron en 2020 como resultado de la pandemia y pudieron resolverse los casos rezagados en mayor medida en 2021.

GRÁFICA 17.
Impunidad directa y acumulada en feminicidio



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitudes de información e incidencia delictiva del SESNSP.

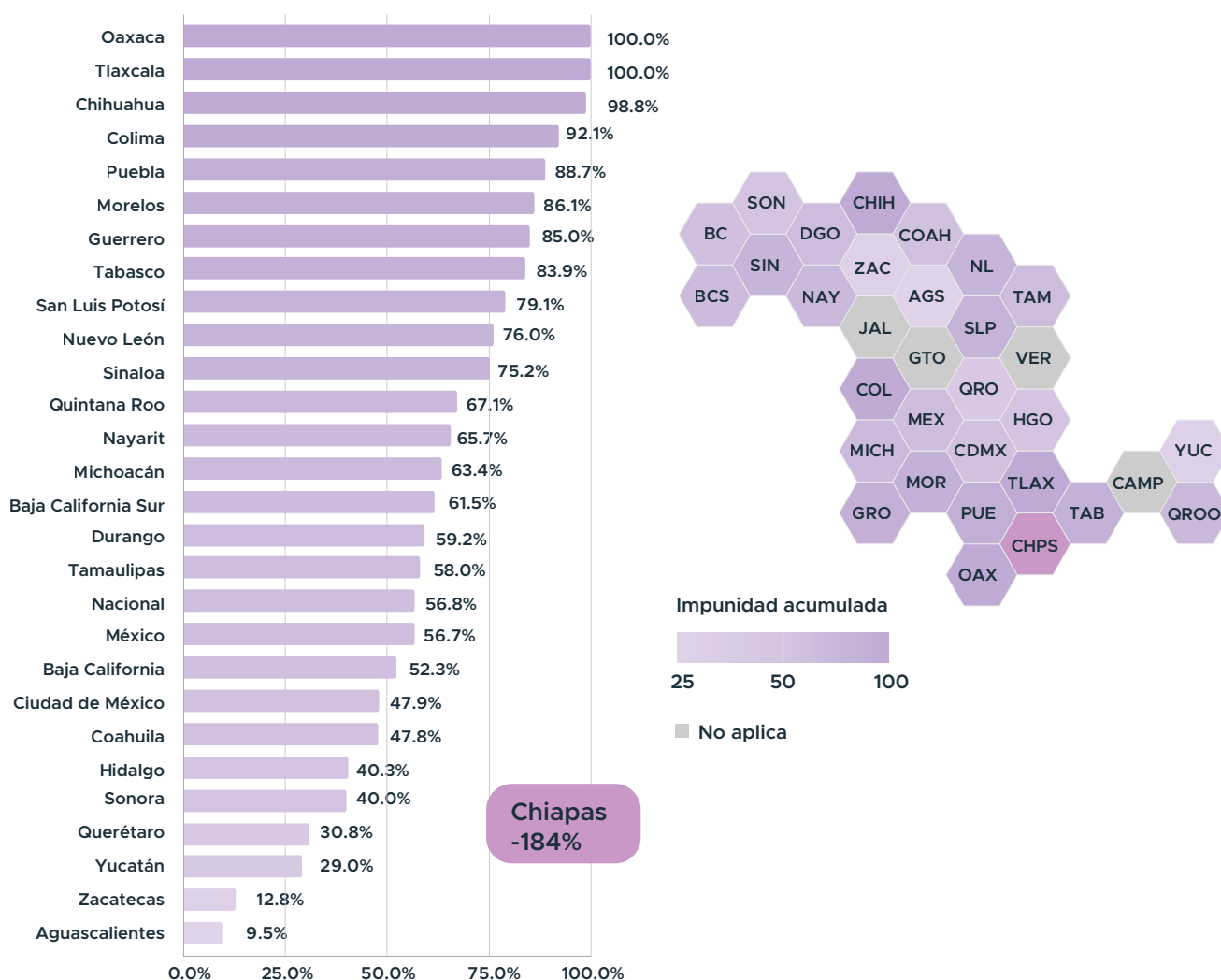
Respecto al indicador de impunidad acumulada, que nos permite conocer el agregado de seis años, **la impunidad para el feminicidio de 2016 a 2021 asciende a 56.6% a nivel nacional.**⁴⁷ Es decir, menos de la mitad de los feminicidios registrados han concluido con una sentencia condenatoria desde que se comenzó a operar el sistema de justicia penal, y se tipificó el delito gradualmente en los estados.

Como se observa en la gráfica 18, a diferencia de la impunidad directa, el indicador de impunidad acumulada en feminicidio ya no presenta valores negativos. La única excepción es el caso de Chiapas, el cual reportó casi tres veces más sentencias que víctimas, lo que lo lleva a un nivel de impunidad en feminicidio de -184.7%. Esto pudo ocurrir por alguna de las siguientes razones:

47 Para el cálculo de impunidad acumulada en feminicidio no se consideran los estados de Guanajuato, Jalisco, Veracruz y Campeche. Este último estado contestó en la solicitud de información con folio 40086300004922 que la información sobre sentencias se encuentra pública en los anexos estadísticos de los informes de labores del Poder Judicial, disponibles en <https://poderjudicialcampeche.gob.mx/informes-de-labores/>. Para 2020 y 2021 se tomó la suma de las sentencias condenatorias registradas por feminicidio en los juzgados penales, juzgados de control y de enjuiciamiento. Para los años 2016-2019 los informes no desagregan por sentencias absolutorias y condenatorias, por lo que se excluye de la medición de impunidad acumulada.

1) el estado presenta un rezago alto de casos sin sentencia antes de 2016 (entrada del Sistema de Justicia Penal, SJP); 2) el Poder Judicial pudo haber reportado de forma agregada sentencias para otro tipo de delitos distintos al feminicidio, o bien, 3) reportaron una unidad de medida distinta a las sentencias, por ejemplo, víctimas o imputados registrados en las sentencias. Sin embargo, la información contenida en las respuestas a las solicitudes de información no nos permite determinar si el estado se encuentra en alguno de estos escenarios, por lo que decidimos tratarlo como un caso atípico.

GRÁFICA 18.
Índice de impunidad acumulada en feminicidio (2016-2021)



Fuente: elaboración propia con base en víctimas de feminicidio reportadas por el SESNSP y sentencias condenatorias a partir de solicitudes de información.

Los estados con mayor nivel de impunidad acumulada en feminicidio fueron Oaxaca y Tlaxcala (ambos con una impunidad de 100%), seguidos de Chihuahua (98.8%), Colima (92.1%), Puebla (88.7%) y Morelos (86.1%). Estos estados también ocupan las primeras posiciones de impunidad directa para 2021. Por su parte, los estados de Tamaulipas, Zacatecas, Baja California, Aguascalientes, Ciudad de México y Yucatán, que en el indicador de impunidad directa en feminicidio presentaron valores iguales o menores a cero, ya no presentan valores negativos cuando se realiza el cálculo considerando el acumulado de años. Aún así, **continúan siendo los estados con los menores niveles de impunidad en feminicidios en el país.**

5. CAPACIDAD DE INVESTIGACIÓN DE LAS FISCALÍAS PARA LOS DELITOS DE HOMICIDIO DOLOSO Y FEMINICIDIO

Una de las principales causas de los niveles alarmantes de impunidad en el país es la baja capacidad de las autoridades para investigar y esclarecer los delitos. En este apartado revisaremos las capacidades institucionales que tienen las distintas instituciones de procuración de justicia para hacer frente al delito. Para ello verificaremos si cuentan con protocolos para investigar los feminicidios en cada entidad federativa, y si éstos están actualizados, así como si las fiscalías cuentan con el personal e infraestructura suficientes para llevar a cabo las investigaciones, imputar responsabilidades y lograr las sentencias condenatorias correspondientes.

Protocolos de investigación de feminicidios

Los protocolos de investigación sistematizan los pasos a seguir para investigar delitos y esclarecer los hechos. Contienen instrucciones encaminadas a probar las características que tiene un determinado tipo penal. Sin embargo, en la mayoría de las procuradurías y fiscalías estatales no existen protocolos específicos para todos y cada uno de los delitos, casi todos se investigan con las reglas generales que se encuentran en la normativa penal. Por ejemplo, para el delito de homicidio, la investigación se realiza conforme a los elementos que describen el tipo penal contenido en los códigos penales de cada entidad federativa.

En el caso particular de los feminicidios, los protocolos de investigación buscan desentrañar las razones de género que dieron lugar al asesinato, como el abuso que vivió la víctima a lo largo de su vida, la incomunicación,

violencia extrema o violencia sexual. Además, ayudan a cuidar que en todo momento la investigación se conduzca respetando los derechos humanos y con perspectiva de género. En este sentido, el protocolo de investigación debe entenderse como una guía de prácticas idóneas que debe contar con una metodología de trabajo, que establezca los procedimientos básicos, pero no limitativos, de las actuaciones necesarias para facilitarle al operador jurídico la investigación y acreditación de un probable feminicidio.⁴⁸

Como parte de la sentencia de González y otras vs. México (en adelante Campo Algodonero), el estado mexicano se encontró obligado a estandarizar los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres. Esto para que tales documentos se apegaran al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas.⁴⁹

Por ello, en 2012 se reformaron la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y la ley orgánica de la entonces Procuraduría General de la República (PGR).⁵⁰ Esta reforma obligó a la PGR, ahora Fiscalía General (FGR), a elaborar y aplicar protocolos de investigación de delitos con perspectiva de género, principalmente en los casos que involucraran mujeres y niñas, y a generar protocolos para la investigación de los delitos de feminicidio, contra la libertad y desarrollo psicosexual, la trata de personas y la discriminación. Con este decreto la obligación quedó plasmada tanto en su ley orgánica como en la LGAMVLV. Sin embargo, con la reforma que le otorgó autonomía y con la creación de su nueva ley orgánica, la norma resultó ser más general y ya no se menciona la obligación de crear protocolos específicos de feminicidio.

En el caso de las fiscalías y procuradurías locales, la obligación de crear protocolos de investigación es distinta en cada estado y puede venir de la propia ley orgánica que regula el funcionamiento de la fiscalía o procuraduría

48 Véase Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, “Estudio de la Implementación del Delito de Feminicidio en México: Causas y consecuencias, 2012-2013”, Católicas por el Derecho a Decidir, México, 2014, p. 57. Disponible en https://www.observatoriofemicidiomexico.org/files/ugd/ba8440_376fe1a71e604a2bbc87a86e5f1da650.pdf.

49 Véase Corte IDH, Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia 16 de noviembre de 2009, serie C, No. 205, resolutive 18. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

50 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la ley orgánica de la Administración Pública Federal y de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253274&fecha=14/06/2012#gsc.tab=0

correspondiente, o de su propia LGAMVLV. Es importante aclarar que la ley orgánica de la fiscalía o procuraduría es realizada por el congreso estatal, es decir, es a través del Legislativo que se obliga a las procuradurías a realizar ciertas acciones tendientes al cumplimiento de sus funciones.

En los distintos estados existe poca claridad y especificidad en la obligación de crear protocolos para la investigación del feminicidio. El cuadro 4 ilustra una división, con base en cuatro categorías, de acuerdo con el tipo de obligación plasmada en las leyes orgánicas de las fiscalías de cada estado para emitir protocolos:

CUADRO 4.

Revisión legal de la obligación de generar protocolos para la investigación de feminicidios

Obligación de crear protocolos	Descripción	Estados
Categoría 1. Sin obligación legal de crear protocolos.	Estados en los que la ley orgánica de las fiscalías o procuradurías no prevé la obligación de crear protocolos de ningún tipo.	Durango, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán
Categoría 2. Con obligación de crear protocolos de actuación generales.	Estados en los que la ley orgánica de las fiscalías o procuradurías tiene la obligación de crear protocolos para el funcionamiento de la institución y para el cumplimiento de las funciones de sus servidores públicos.	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas
Categoría 3. Con obligación de generar protocolos de investigación de delitos.	Estados en los que la ley orgánica de las fiscalías o procuradurías obliga a estas instituciones a crear protocolos específicos de investigación, pero no señalan sobre qué delitos en particular se deben realizar estos protocolos.	Coahuila, Hidalgo, Veracruz, Michoacán y Zacatecas
Categoría 4. Con obligación legal de crear protocolos específicos de feminicidio.	Estados en cuyas leyes orgánicas de las fiscalías se menciona la obligación explícita de crear protocolos para el delito de feminicidio.	Jalisco y Ciudad de México; en el caso de la Ciudad de México contempla la obligación de crear protocolos para los delitos de alto impacto, entre los que se encuentra el feminicidio. ⁵¹

Fuente: elaboración propia con base en las leyes de las fiscalías y procuradurías de las entidades federativas y la ley orgánica del Ministerio Público del estado de Hidalgo.

Las cuatro categorías identificadas engloban la obligatoriedad de crear protocolos para investigar el delito de feminicidio. La categoría uno contiene a los estados en los que no se contempla de ninguna manera la obligación de crear protocolos de investigación en la ley orgánica de sus procuradurías o fiscalías, por lo tanto, no existe mecanismo legal para exigir la creación de un protocolo.

51 Artículo 13 de la ley orgánica de la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México y artículo 8 de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco.

La categoría dos no determina con exactitud en qué sentido deben emitirse los protocolos que se mencionan. Los estados en esta categoría cuentan en las leyes orgánicas de sus fiscalías o procuradurías con facultades para emitir protocolos de investigación, ya que la emisión de éstos sí contribuye al buen funcionamiento de la fiscalía, pero si no los generan, no existe fundamento legal suficiente para exigirlos.⁵²

La categoría tres es un poco más clara, pues obliga a las fiscalías o procuradurías a crear protocolos de investigación. Es decir, si un estado no cuenta con al menos un protocolo de investigación sobre algún delito, estaría incumpliendo esta norma. Por el contrario, si tiene por lo menos un protocolo, está cumpliendo su función y como la norma no es suficientemente específica sobre qué delitos deben tener estos protocolos, no se puede exigir la emisión de un protocolo en particular para investigar delitos de feminicidio.

La categoría cuatro es la más integral, pues en ella se contempla de forma clara la obligación de crear protocolos de feminicidios. Lo ideal sería que esta obligación se incluyera en todas las leyes orgánicas de las fiscalías o procuradurías de los estados. **Sin embargo, sólo Jalisco y Ciudad de México contemplan de forma explícita la obligación de crear protocolos para el delito de feminicidio en su ley orgánica.**

El hecho de que cada ley orgánica de las fiscalías y procuradurías consigne la obligación en términos distintos dificulta la exigencia para que se cuente con protocolos de investigación actualizados en todo el país. A pesar de lo anterior, como veremos más adelante, la mayoría de los estados cuenta con protocolos para investigar feminicidios sin tener la obligación de emitirlos.⁵³

Protocolos de investigación de feminicidios: su antigüedad y actualización

Veintiocho de los 32 estados contemplan reglas para la investigación de feminicidio, ya sea a través de un protocolo específico para el delito o de un protocolo general en el que se contemple el delito.

52 Leyes orgánicas de las fiscalías de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas.

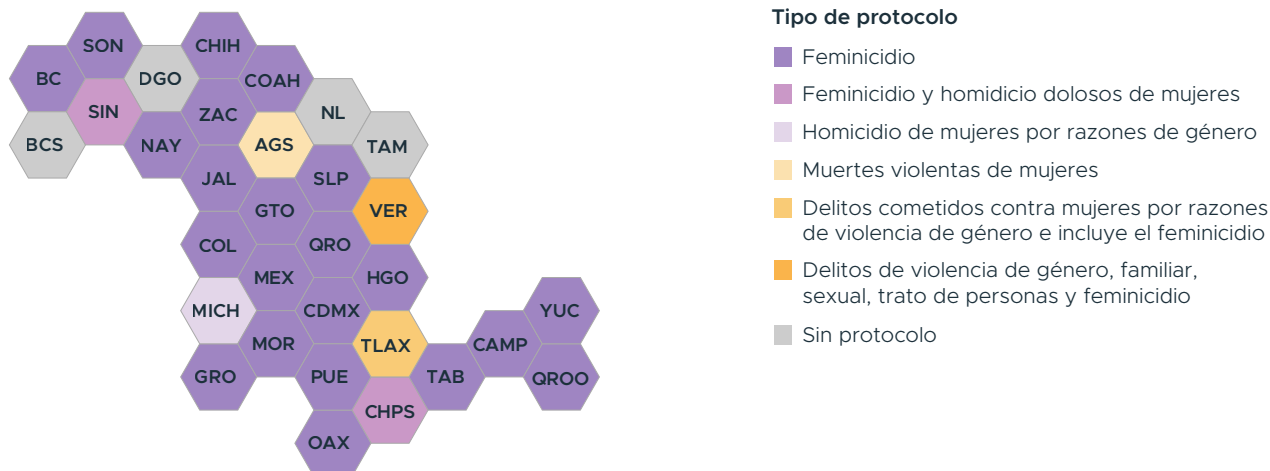
53 Algunos estados de la República también incluyeron la obligación de crear protocolos especiales en sus respectivas Leyes de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sin embargo, igual que en las leyes orgánicas de las fiscalías o procuradurías de los estados, la falta de obligación prevalece, pues únicamente 11 estados la contemplan.

- Actualmente 24 estados de la República cuentan con un protocolo de investigación especial para el delito de feminicidio: Guerrero, Estado de México, Guanajuato, San Luis Potosí, Ciudad de México, Colima, Morelos, Chiapas, Sinaloa, Tabasco, Quintana Roo, Campeche, Zacatecas, Yucatán, Jalisco, Oaxaca, Baja California, Coahuila, Puebla, Hidalgo, Sonora, Querétaro, Nayarit y Chihuahua.
- El estado de Aguascalientes cuenta con un protocolo para investigar las muertes violentas de mujeres, mismo que contempla el delito de feminicidio y los factores para investigar un homicidio por esta vía.⁵⁴
- Michoacán tiene un protocolo para la investigación de homicidios de mujeres por razones de género, pero éste fue creado un año antes de que se tipificara el delito de feminicidio en su Código Penal y no ha sido actualizado, por lo tanto el protocolo no contempla la palabra *feminicidio*.
- Tlaxcala y Veracruz cuentan con protocolos para investigar delitos de violencia de género y en éstos se contempla el delito de feminicidio.
- **Los estados de Baja California, Durango, Nuevo León y Tamaulipas no tienen ningún tipo de protocolo relacionado con el tema.**

En el mapa 2 se muestran los estados que tienen protocolos y el tipo de protocolo con el que cuentan, así como una línea del tiempo del año de publicación del mismo.

MAPA 2.

Tipificación de los protocolos para investigar feminicidios con los que cuentan los estados

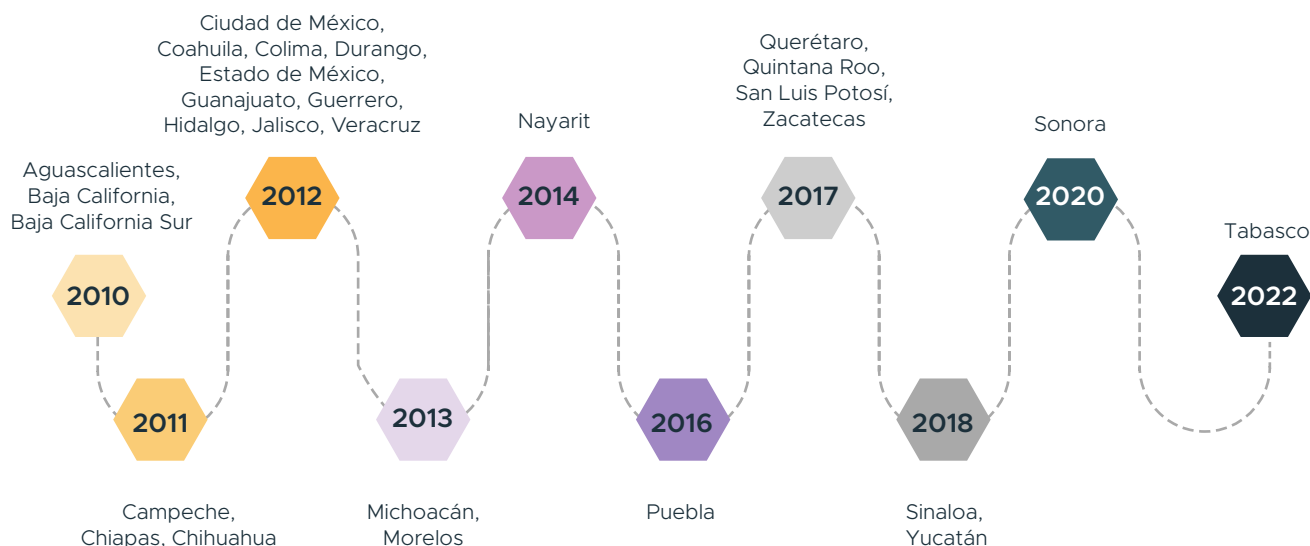


Fuente: elaboración propia con base en los protocolos emitidos por las entidades federativas.

54 Protocolo de investigación con perspectiva de género de muertes violentas de mujeres en el estado de Aguascalientes. Disponible en <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-23-8.pdf>.

DIAGRAMA 1.

Año de publicación del protocolo para investigar feminicidios por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en los protocolos emitidos por las entidades federativas.

Si bien los estados que poseen protocolos para investigar feminicidios o muertes violentas cometidas contra mujeres son mayoría, muchos de estos documentos no se encuentran actualizados. **Los casos más graves son los de Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Baja California. Todos ellos emitieron sus protocolos entre 2011 y 2015 y no han vuelto a actualizarlos.** Por otro lado, Oaxaca emitió su primer protocolo en agosto de 2012 y un segundo protocolo en mayo de 2013, pero posterior a eso no ha sido actualizado.

Los protocolos más antiguos los tienen Chihuahua y Morelos, ambos creados en 2011. Por su parte los más actualizados son los de Morelos, Coahuila, Chiapas e Hidalgo. Morelos creó su primer protocolo en 2011 y lo actualizó en 2020, Coahuila en 2015 para actualizarlo en 2020, Chiapas en 2016 para actualizarlo igualmente en 2020 e Hidalgo, que lo creó en 2012 y lo actualizó en 2022. Sin embargo, existen entidades federativas que tienen protocolos tan antiguos que no toman en cuenta las últimas reformas al tipo penal de feminicidio.

Un ejemplo es el de Jalisco, entidad que tipificó el delito de feminicidio en 2012 y ese mismo año publicó el protocolo para investigar el delito. No obstante, el Congreso del estado reformó el Código Penal en el rubro de feminicidio en los años 2015 y 2017, modificaciones que no están contempladas en dicho protocolo.

Además de lo señalado, los protocolos que no han sido actualizados no contemplan los cambios que trajo consigo el sistema de justicia penal, que comenzó a operar en 2016 en todo el país. Esto es de vital relevancia porque el Sistema de Justicia Penal Acusatorio estableció un nuevo sistema probatorio para acreditar la realización de un delito y la participación de la persona imputada. No es suficiente contar con un protocolo si este no está actualizado y adaptado a los cambios en la legislación nacional y estatal.

Capacidad instalada

Fiscales y agentes del Ministerio Público

La figura del ministerio público en la investigación de los delitos es crucial, pues son las personas encargadas de conducir la investigación, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal y ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió.⁵⁵ Por esta razón es necesario que las fiscalías cuenten con el personal suficiente para atender la carga de trabajo que enfrentan.

Durante 2021 se registró a nivel nacional una tasa de 10.1 fiscales y agentes del Ministerio Público por 100 mil habitantes.⁵⁶ Si bien **esta cifra ha aumentado 20% de 2016 a 2021**, estados como Nuevo León (3), Sonora (5), Estado de México (6), Durango (6), Veracruz (6) y Campeche (6) presentan tasas menores al promedio nacional.⁵⁷ Por su parte, los estados con mayor tasa de agentes o fiscales del MP por 100 mil habitantes durante 2021 fueron Chihuahua (32), la Ciudad de México (20), Quintana Roo (17), Colima (16) y Guerrero (16).

Policías de investigación

Los policías de investigación, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, son las personas encargadas de practicar las diligencias y actos de investigación, preservar el lugar de los hechos y realizar los actos necesarios para asegurar los bienes y garantizar la integridad de los indicios.⁵⁸

55 Las obligaciones de las personas ministerio público se encuentran en el artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

56 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2022/>. Se excluye a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí debido a que se negó a entregar la información sobre agentes del Ministerio Público, y policías por motivos de reserva.

57 Estadísticas a propósito del día Nacional del Ministerio Público (22 de octubre de 2022), INEGI. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_MinPub22.pdf

58 Artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

A nivel nacional, durante 2021 la tasa de policías de investigación por cada 100 mil habitantes fue de 12.5⁵⁹. Colima encabeza la lista con 38 policías de investigación por cada 100 mil habitantes, seguido de Nayarit (34), Chihuahua (34), Baja California Sur (32) y Quintana Roo (30). Por su parte, las fiscalías de Guanajuato y San Luis Potosí no reportaron el número de policías de investigación, ya que lo clasificaron como información reservada y los estados de Nuevo León, Yucatán y Zacatecas no reportaron ningún policía de investigación al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2022. Después de estos estados, las fiscalías que reportan las menores tasas de policías de investigación fueron Sonora (0.3), Oaxaca (0.8), Sinaloa (0.8) y Puebla (1.1).

Servicios periciales

Los servicios periciales constituyen una herramienta técnica trascendental en la investigación de los delitos, debido a que son el insumo científico y experto, en determinadas ciencias o técnicas, que permiten que el proceso de investigación de un hecho sea exhaustivo, diligente, eficiente y eficaz. La importancia de los servicios periciales en la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios se debe a que su intervención abarca tanto los procesos de revisar y seleccionar las evidencias en la escena del crimen, trasladarlas y resguardarlas, así como la realización de la autopsia y su respectivo análisis forense.

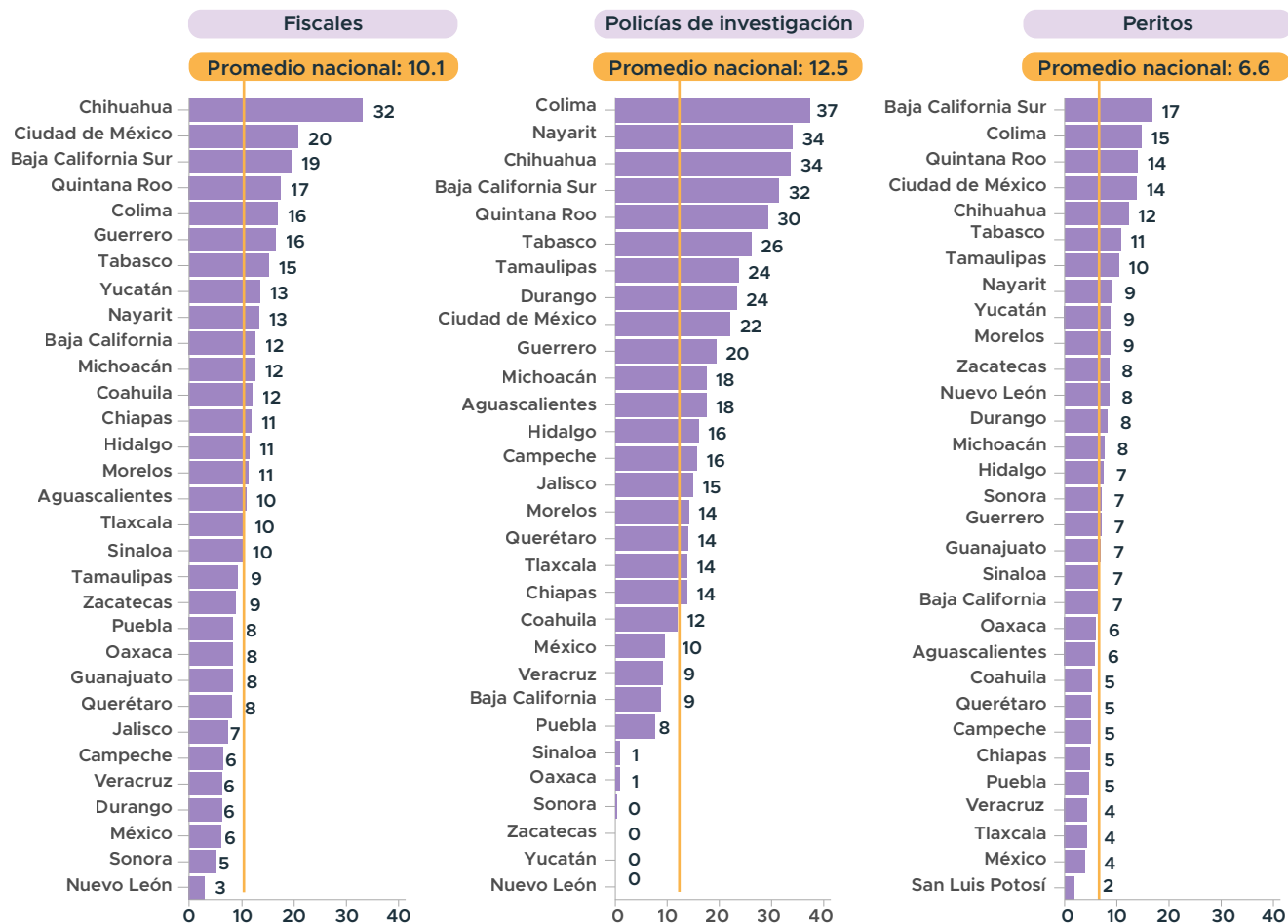
Para 2021 las procuradurías y fiscalías estatales contaban con 8,512 peritos de los servicios periciales y/o servicio médico forense, lo que representa una **tasa de 6.6 peritos por cada 100 mil habitantes a nivel nacional⁶⁰**. Los estados con las tasas más altas de peritos por 100 mil habitantes fueron Baja California Sur (17), Colima (15), Quintana Roo (14) y Ciudad de México (14). Las fiscalías con las tasas de peritos por 100 mil habitantes más bajas fueron San Luis Potosí (2), el Estado de México (4), Tlaxcala (4) y Veracruz (4). Por su parte, el estado de Jalisco reportó que la función de los servicios periciales o servicio médico forense no se encontraba a cargo de la Fiscalía del estado.

59 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2022/>. Se excluye a la Fiscalía General del Estado de Guanajuato debido a que no proporcionó información sobre policías por motivos de reserva.

60 *Idem*.

GRÁFICA 19.

Tasas de personal de procuración de justicia por cada 100 mil habitantes y tipo de personal (2021)



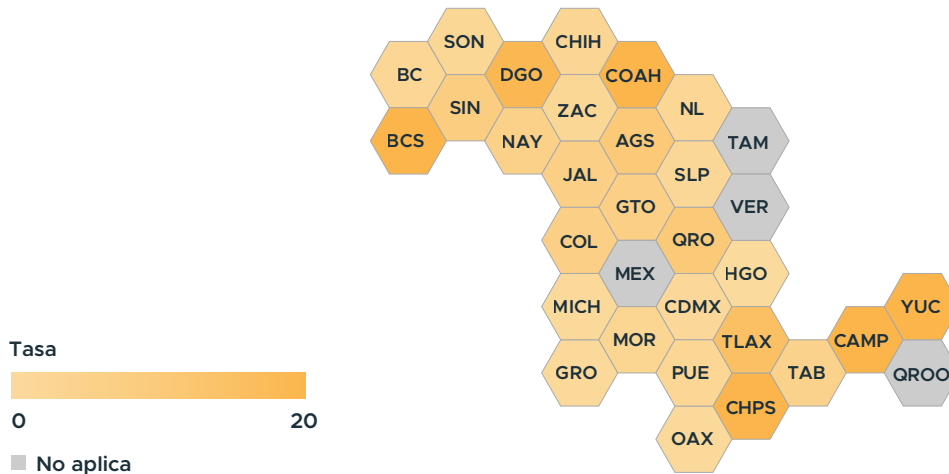
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE, 2022) del INEGI y proyecciones de población de la CONAPO.

Fiscalías especializadas en homicidio y feminicidio

Durante 2021 se reportaron 125 agencias especializadas en homicidio en todo el país, lo que representa 3.8 agencias especializadas por cada mil víctimas de homicidio doloso a nivel nacional. Los estados con mayores tasas de agencias especializadas en homicidio por cada mil víctimas fueron Baja California Sur (117.6), Coahuila (96.6), Yucatán (23.8) y Campeche (20.8). Por su parte, los estados con menor tasa de agencias especializadas en homicidio por cada mil víctimas de homicidio doloso fueron: Michoacán (0.4), Guerrero (0.7), Ciudad de México (1), San Luis Potosí (1.4), Sonora (1.6) y Zacatecas (1.8). Los estados de Hidalgo, el Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz no reportaron contar con agencias especializadas en homicidio.

MAPA 3.

Tasa de agencias especializadas en homicidio por cada mil víctimas de homicidio doloso

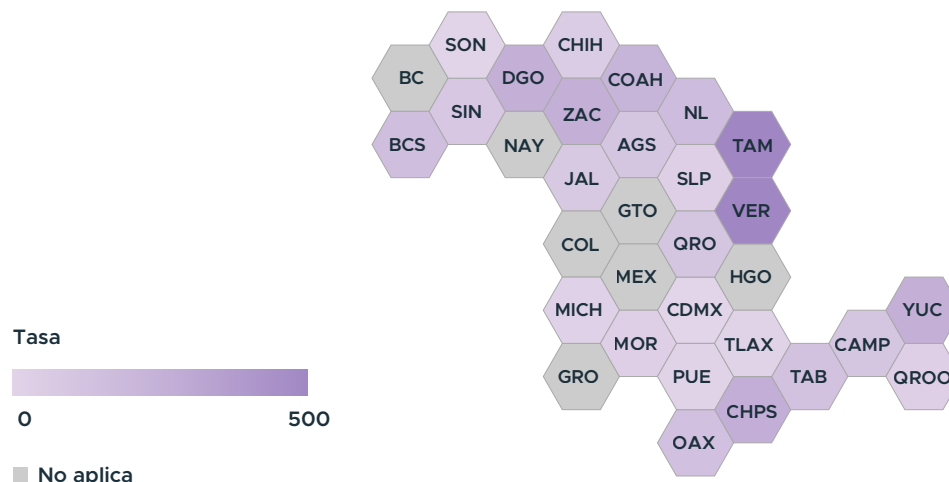


Fuente: elaboración propia con datos del CNPJE 2022 del INEGI y Víctimas del fuero común del SESNSP.

Respecto a las agencias especializadas en feminicidio, y debido a la reciente y progresiva tipificación del delito en los estados, en 2021 se reportaron 113 agencias especializadas en este delito a nivel nacional, lo que representa una tasa de 111.1 agencias especializadas por cada mil víctimas de feminicidio. El estado con la mayor tasa de agencias especializadas en feminicidio por cada mil víctimas de este delito fue Tamaulipas, con 750. Le siguen los estados de Veracruz (714.3), Chiapas (208.3), Durango (200.0) y Yucatán (200). Los estados de Baja California, Colima, Guanajuato, Hidalgo, el Estado de México, Nayarit, y Tlaxcala no reportaron contar con agencias especializadas en feminicidio al cierre de 2021.

MAPA 4.

Tasa de agencias especializadas en feminicidio por cada mil víctimas de feminicidio

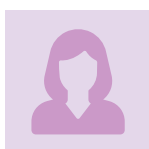


Fuente: elaboración propia con datos del CNPJE 2022 del INEGI y Víctimas del fuero común del SESNSP.

6. ANÁLISIS DE CASOS: IRREGULARIDADES EN LA INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la violencia feminicida es la manifestación más grave de la violencia de género. De acuerdo con la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2021, 70.1% de las mujeres en el país ha experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida; 51.6% experimentó violencia psicológica, 49.7% violencia sexual, 34.7% violencia física y 27.4% violencia económica.⁶¹ Gran parte de esta violencia es perpetrada por la pareja, ya que alrededor del 39.9% de las mujeres declararon haber vivido al menos un acto de violencia por parte de su pareja. La gran mayoría de ellas no solicitó apoyo y no presentó una denuncia (78.3%).

En este apartado analizaremos tres casos paradigmáticos que evidenciaron los diferentes escenarios de violencia de género que culminaron en feminicidio, las principales irregularidades de las autoridades al investigar sin perspectiva de género, así como la revictimización que enfrentaron las familias de las víctimas ante la búsqueda de justicia.



Caso Mariana Lima

El 29 de junio de 2010 le informaron a la señora Irinea Buendía que fue encontrado el cuerpo sin vida de su hija Mariana Lima Buendía, de 29 años, en el interior de la casa donde vivía con su esposo, un policía ministerial, en Chimalhuacán, Estado de México.⁶²

La versión que proporcionó el esposo de Mariana, quien fue la persona que la encontró, fue que ese día llegó y encontró a su esposa colgada por el cuello de una armella, por lo que la bajó, la acostó en la cama, le dio masajes para reanimarla, pero ya estaba muerta.⁶³

Ante irregularidades en la investigación por parte del personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México en la averiguación previa de la muerte de Mariana, la señora Irinea Buendía impugnó el no ejercicio de la acción penal, así como la falta de respuesta de las autoridades para

61 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2021, INEGI. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>.

62 Quintana Osuna, Karla I. (2018). "El caso de Mariana Lima Buendía: una radiografía sobre la violencia y discriminación contra la mujer", *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 38, enero-junio. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11878>.

63 *Idem*.

reconsiderar la determinación e interpuso un amparo contra dicha omisión.⁶⁴ Después de diversos recursos el amparo fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

En la sentencia del [amparo en revisión 554/2013](#), la Primera Sala de la SCJN consideró que las autoridades investigadoras deben explorar todas las líneas de investigación posibles con el fin de determinar la verdad histórica de lo sucedido.⁶⁵ También señaló que el deber de investigar los asesinatos de mujeres adquiere mayor relevancia en un contexto de violencia, puesto que se debe tomar como una posible línea de investigación el asesinato en razón de género.⁶⁶

Esta sentencia marcó un precedente histórico, pues la SCJN dictó lineamientos específicos para la investigación de los casos de asesinatos de mujeres víctimas de la violencia feminicida en México, destacando principalmente tres disposiciones:⁶⁷

- 1) Todas las muertes violentas de mujeres deben ser investigadas como feminicidio, con perspectiva de género, y con base en los estándares internacionales más altos.
- 2) En todos los casos es necesario recolectar y salvaguardar la evidencia para determinar si la víctima sufrió de violencia sexual o si ésta vivía en un contexto de violencia.
- 3) La inacción y la indiferencia del Estado ante los casos llevan a la revictimización y a la discriminación, por lo que los responsables deben ser sancionados.

Como consecuencia de la sentencia, la entonces procuraduría del Estado de México creó una subprocuraduría para la Atención de Delitos vinculados a la Violencia de Género que ejerció la acción penal en contra de su esposo, principal sospechoso, el 15 de junio de 2016, por el delito de homicidio calificado.⁶⁸

64 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, “Los derechos de las mujeres de edad en la legislación, las políticas y los programas internacionales, regionales y nacionales”, p. 11. Disponible en https://directorio.cdhdh.org.mx/transparencia/2021/art_132/fr_XIII/3.Cuestionario_feminicidio_cdhcm_2021.pdf.

65 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 554/2013, p. 64. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AR%20554-2013.pdf>.

66 Quintana Osuna, *op. cit.*

67 Tesis: 1a. CLXI/2015 (10a.). Feminicidio. Las autoridades encargadas de la investigación de muertes violentas de mujeres tienen la obligación de realizar las diligencias correspondientes con base en una perspectiva de género.

68 Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio, Comunicado: Mariana Lima, puerta hacia la justicia con perspectiva de género, 29 de junio de 2021. Disponible en <https://www.observatoriodefemicidiomexico.org/post/comunicado-mariana-li-ma-puerta-hacia-la-justicia-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero-ocnf>.

Actualmente el caso se encuentra en la etapa de instrucción del sistema inquisitivo mixto, que es el periodo en el que se presentan y desahogan pruebas, ya que cuando sucedieron los hechos en el Estado de México aún no transitaba al sistema de justicia penal acusatorio. Al momento de redactar esta investigación se continúa sin sentencia de primera instancia.



Caso Karla Pontigo

El 28 de octubre de 2012 Karla Pontigo Luccioto de 22 años acudió a trabajar en el centro nocturno Play Club, ubicado en San Luis Potosí. Aproximadamente a las 02:50 horas su hermano Fernando recibió una llamada de empleados del antro en la que le informaban que Karla había sufrido un accidente.⁶⁹

Cuando su hermano llegó al lugar encontró a Karla con una herida en la pierna y desangrándose, después de 25 minutos llegó una ambulancia que la trasladó al área de urgencias del Hospital Central Ignacio Morones Prieto, donde trataron de salvarle la vida. Luego de dos cirugías y ocho horas de trabajo en el quirófano, Karla falleció.⁷⁰

El caso de Karla también llegó a la SCJN, en donde la primera sala consideró que las autoridades encargadas de la averiguación previa no realizaron la investigación de su muerte con enfoque de género, omitieron el entorno geográfico y social de los hechos, y determinó que el derecho al acceso a la justicia también implica el derecho a la verdad, pues constituye una garantía para acabar con la impunidad, y promover y proteger los derechos humanos. La sentencia de Karla Pontigo también destaca la necesidad de que las autoridades ministeriales, periciales y policiales investiguen la muerte violenta de las mujeres con perspectiva de género. Por ello, la SCJN invalidó la consignación por homicidio culposo y ordenó al Ministerio Público realizar todas las diligencias necesarias para investigar, con perspectiva de género, la muerte de Karla Pontigo.⁷¹

La investigación fue atraída por la Fiscalía General de la República (FGR) en febrero de 2022, a través de la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), después de que el Juzgado Primero de Distrito en San Luis Potosí se pronunciara por la existencia de

69 Colectivo vs. la impunidad, Fiscalómetro, p. 63. Disponible en <https://www.dplf.org/sites/default/files/fiscalometro.pdf>.
70 *Idem*.

71 Primera Sala de la SCJN, Amparo en revisión 1284/2015. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/casacultura/sites/default/files/page/documentos/2020-06/Sentencia%20AR%201284-2015_Karla%20Pontiogo%20Lucciotto.pdf.

conflicto de interés,⁷² por parte de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí (FGESLP) para investigar y traer justicia en el caso de feminicidio de Karla.⁷³ A más de 10 años de su muerte y tres años de la emisión de la sentencia de la SCJN, hasta el momento no se cuenta con persona detenida ni sentenciada por el feminicidio.⁷⁴



Caso Paola Buenrostro

El 30 de septiembre de 2016 Paola Buenrostro, mujer trans, originaria de Chiapas, trabajadora sexual, y quien en ese momento contaba con 24 años de edad, fue asesinada en las inmediaciones de Puente de Alvarado, por un hombre que había contratado sus servicios, hecho que fue presenciado por su amiga y compañera Kenya Cuevas.⁷⁵

Su caso estableció un importante precedente al convertirse en el primero reconocido por la entonces Procuraduría General de Justicia de Ciudad de México (ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México) como transfeminicidio, debido a la Recomendación 02/2019 “Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio” de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Derivado de dicha recomendación, en septiembre de 2021 la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad México ofreció disculpas públicas por las omisiones en la investigación del asesinato de Paola, acciones de revictimización y discriminatorias hacia ella, demás víctimas y personas testigos. Hasta el momento no hay ninguna persona vinculada por el asesinato de Paola.

72 El conflicto de interés se establece debido a que el titular de la Fiscalía General del Estado, José Luis Ruiz Contreras, se desempeñó como secretario particular del entonces procurador general de justicia del estado al momento de los hechos. Además de que es hermano del juez que emitió la sentencia por homicidio accidental. Véase Fundación para la Justicia, Comunicado de prensa: fgr atrae el caso del feminicidio de Karla Pontigo. Disponible en <https://www.fundacionjusticia.org/fgr-atrae-el-caso-del-feminicidio-de-karla-pontigo/>.

73 Amnistía Internacional México, Comunicado: FGR atrae el caso del feminicidio de Karla Pontigo, 24 de febrero de 2022. Disponible en <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/fgr-atrae-el-caso-del-feminicidio-de-karla-pontigo/>.

74 Amnistía Internacional, Informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México, 2020, p. 8. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/AMR4131462020SPANISH.pdf>.

75 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 02/2019: “Falta de debida diligencia de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio”, 19 de junio de 2019, p. 28. Disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf.

Irregularidades detectadas en la investigación de feminicidios en México

La principal irregularidad que se cruza en los casos de Mariana, Karla y Paola es que en ninguno de ellos la carpeta de investigación se inició por el delito de feminicidio. Esto es sumamente relevante no sólo para la intervención de peritos especializados en toda la investigación, sino también por el cuidado que debe tenerse en la cadena de custodia. En el caso de Mariana Lima, la falta de cuidado del cuerpo tuvo como consecuencia la imposibilidad de obtener indicios o elementos probatorios que configuraran el delito de feminicidio.

En el caso de Paola, la Fiscalía no sólo no investigó por feminicidio, sino que durante la integración de la carpeta de investigación no realizó actos de investigación para identificar si existió un trasfondo de género, lo que propició que no se desahogaran las pruebas recolectadas en el lugar de los hechos. Esto aunado a que en todo momento el personal de la Fiscalía fue omiso en reconocer la identidad de género de Paola.⁷⁶

En ninguno de los casos se tomaron en consideración las manifestaciones y testimonios de los familiares y amigos de las víctimas sobre las violencias que experimentaban antes de su asesinato. Por ejemplo, en el caso de Mariana Lima, la señora Irinea Buendía refirió que el esposo de su hija realizaba actos de violencia familiar, como la violencia psicológica, económica, física y sexual, así como que Mariana le había manifestado que su esposo la amenazaba con matarla a golpes con un bat y con meterla a la cisterna como habría hecho con otras mujeres. En el caso de Karla Pontigo, el Ministerio Público ignoró las manifestaciones de su madre y el resto de la familia, quienes refirieron que Karla les había comentado que llevaba tiempo viviendo acoso y hostigamiento por parte de su jefe, un conocido empresario de antros y restaurantes en San Luis Potosí.

Otra irregularidad es que el personal de las fiscalías o procuradurías no explicó a los familiares las implicaciones de la investigación ni los derechos que tienen al considerarse ellos mismos como víctimas. En los casos de Mariana y Karla, el personal ministerial en ningún momento les dijo sus derechos como víctimas, ni les informó de los avances de la investigación. Tampoco les explicó la manera de coadyuvar en la indagatoria. En el caso de Paola, el personal ministerial no reconoció la calidad de víctima a Kenya

76 Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 02/2019: "Falta de debida diligencia de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio", 19 de junio de 2019, p. 28. Disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf.

Cuevas, su amiga, compañera de trabajo y testigo de los hechos, por lo que no se le permitió actuar como coadyuvante, ni se le extendieron medidas de protección.

En suma, **la principal irregularidad, que se cruza como ejemplo en los casos señalados, es la ausencia de la perspectiva de género en las investigaciones.** Esto se traduce en que las fiscalías y procuradurías sean omisas en atender lo dispuesto por los protocolos nacionales e internacionales sobre muertes violentas de mujeres y feminicidio, así como la solicitud o desahogo de ciertas pruebas periciales tales como videos, reconstrucción de hechos, fotografía, entre otras.

7. RECOMENDACIONES

En esta sección se enlista una serie de recomendaciones, dirigidas a las autoridades de distintos niveles de gobierno, para prevenir y mejorar la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios y reducir la impunidad en estos delitos. Para perfilar estas recomendaciones se entrevistaron a personas expertas e integrantes de la sociedad civil que han trabajado de la mano con las instituciones encargadas de atender estos casos a nivel estatal, haciendo asistencia técnica para mejorar la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios.⁷⁷ Además, hicimos una serie de entrevistas guiadas a personal operativo de algunas instituciones de procuración de justicia estatales para conocer buenas prácticas y áreas de mejora en la investigación.⁷⁸

7.1 Impulsar acciones de prevención de la violencia de género

El feminicidio es la última consecuencia de la violencia de género, por eso es indispensable analizar y atender todos los factores que influyen en el contexto de violencia previo a la muerte de una mujer, como la violencia física, económica, psicológica o sexual, que suelen ser la antesala de la violencia feminicida.⁷⁹ La prevención implica transformar los patrones de comportamiento a través de la generación de políticas públicas que disminuyan los factores de riesgo de las diferentes manifestaciones de la violencia de género.

77 Agradecemos los comentarios y recomendaciones compartidas por las personas expertas entrevistadas: María Novoa, líder del Laboratorio Mexicano de Innovación de la justicia penal (ConJusticia-Usaid-Documenta AC); Mirel Ruiz y Marco López de Fundación Idea y Doria Vélez, Manuel Vélez, Arturo Peláez y Leonel Fernández del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC).

78 Agradecemos el apoyo y la apertura de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y del Estado de Querétaro para conversar con los operadores de las unidades de investigación de homicidio doloso y feminicidio sobre las buenas prácticas y áreas de mejora en la investigación de estos delitos en sus estados.

79 Mujeres ONU (2014). "Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)". Disponible en <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2014/Modelo%20de%20protocolo.pdf>.

i) Centros de Justicia para las Mujeres (CJM)

Una de las políticas nacionales implementadas para la prevención de la violencia de género es la creación de Centros de Justicia para las Mujeres (CJM). Estos centros buscan contribuir a erradicar la violencia de género e impulsar la dignificación de las mujeres a través de la atención integral hacia las víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos.⁸⁰ Es crucial mejorar la atención y la calidad de los servicios proporcionados por los CJM, tanto en materias de atención jurídica, psicológica, médica o de trabajo social, así como en la **elaboración temprana de un plan de seguridad** y de las rutas de acompañamiento de acuerdo con el caso de violencia. Esto incluye el trámite de órdenes o medidas de protección, así como la necesidad de trasladar a las víctimas a algún refugio.

ii) Mecanismos de protección para las víctimas de violencia

Los mecanismos de protección para las víctimas de violencia, como las medidas⁸¹ y órdenes⁸² de protección, garantizan la seguridad de las víctimas directas e indirectas. Estos mecanismos buscan evitar que la violencia escale, ya que puede culminar en la muerte violenta de mujeres. Es necesario fortalecer estos mecanismos de manera que se extiendan a familiares o testigos. Por otro lado, se debe asegurar la correcta implementación, vigilancia y observación de las medidas otorgadas, con especial atención a la operación de los cuerpos policiacos, ya que se han documentado casos en los que las mujeres que sufrían agresiones fueron víctimas de violencia feminicida, luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección.⁸³

80 Centros de Justicia para las Mujeres (2012). "Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres. Guía Metodológica". México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164841/01ModeloCJM_Secretariado_Ejecutivo.pdf.

81 Las medidas de protección son mecanismos de cuidado que la autoridad ministerial tiene obligación de otorgar durante el proceso penal y tienen por finalidad salvaguardar y brindar seguridad e integridad a las víctimas y testigos involucrados en el delito y se encuentran contempladas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

82 Las órdenes de protección son un mecanismo legal para proteger a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia. A diferencia de las medidas de protección, las órdenes de protección se pueden otorgar con independencia de que se inicie un procedimiento penal. Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia: panorama nacional 2018, México, p. 5. Disponible en <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>.

83 Tal es el caso de Abril Pérez Sagaón, quien posterior a denunciar a su exesposo por feminicidio en grado de tentativa, la autoridad jurisdiccional reclasificó el hecho delictivo como violencia intrafamiliar y lesiones y posterior a recibir amenazas fue asesinada. Jiménez Gerardo, "Antecede misoginia a juez acusado en caso Pérez Sagaón", en Excelsior, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/antecede-misoginia-a-juez-acusado-en-caso-perez-sagaon/1350377>.

7.2 Armonizar los tipos penales de feminicidio en las entidades federativas

A pesar de la existencia del tipo penal de feminicidio en todos los Códigos Penales estatales y en el Código Penal Federal, cada entidad cuenta con su propia tipificación y, en lo general, no hay una homologación con la tipificación a nivel federal.⁸⁴ Esto hace que cada entidad cuente con diferentes definiciones y razones de género para acreditar el delito y también trae consigo problemas en el registro de los asesinatos violentos de mujeres.

Al no investigar los asesinatos violentos de mujeres como feminicidios se presentan irregularidades en la investigación como faltas a la debida diligencia, la pérdida de evidencia, la filtración de información, entre otras. Esto causa a su vez morbosidad y especulación, impide la vinculación a proceso y la sanción a los responsables. Las consecuencias también se trasladan a las familias de las víctimas, quienes sufren los procesos de revictimización y negligencia de las autoridades. Por eso, es necesario que los congresos locales y el federal realicen esfuerzos para armonizar los tipos penales del feminicidio y otros delitos de violencia contra las mujeres **con perspectiva de género e interseccionalidad**. Esto permitirá reducir los sesgos en la investigación; aumentará la comprensión de la violencia de género y ayudará a la homologación de los criterios para la recolección de información estadística y creación de bases de datos para los casos de feminicidios y otras muertes violentas de mujeres y niñas.⁸⁵

7.3 Fortalecer las capacidades de investigación

A) Desarrollar o actualizar los protocolos para la investigación de feminicidios

Para investigar los asesinatos violentos de mujeres es necesario contar con protocolos actualizados por los estándares más altos de debida diligencia y perspectiva de género. Los protocolos de actuación describen las diligencias básicas para acreditar las causales de género y para la recolección de indicios que permitan conocer el contexto, antecedentes de la violencia, relaciones familiares o cualquier situación de vulnerabilidad previa al asesinato.

84 Seguimiento de la recomendación 24, inciso c) del IX Informe Periódico de México. Tipificación y protocolo de feminicidio. Un abismo de la ley a su aplicación Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/cedaw/001_Feminicidio_24C_CEDAW_03022021.docx.pdf.

85 Mujeres ONU (2020). La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos/download/ViolenciaFeminicidaMX-V8.pdf>.

Es de suma importancia presionar a las autoridades competentes para que creen y, en su caso, actualicen sus protocolos de investigación, pues hay algunos obsoletos que no prevén los múltiples cambios que ha habido en la legislación penal en los últimos años. También es necesaria la adecuación de los fundamentos legales para exigir a las fiscalías o procuradurías la creación y actualización de los protocolos de investigación de feminicidio en todo el país, pues algunas entidades federativas no tienen la obligación legal de crearlos. Por su parte, es necesario introducir reglas procesales específicas sobre feminicidio, como la obligatoriedad de investigar la muerte violenta de una mujer como feminicidio y la aclaración de las reglas y aspectos a considerar para la reparación integral del daño.

B) Priorizar la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios

Dados los recursos escasos con los que cuentan las fiscalías, se debe priorizar la persecución de los delitos atendiendo a ciertos criterios establecidos por la propia institución, y a una valoración del impacto del delito y dificultad para investigarlos.⁸⁶ Los homicidios dolosos y feminicidios, por su naturaleza, deben ser considerados como prioritarios dentro de las políticas de persecución penal, ya que son delitos graves con gran impacto social. Sin embargo, cada fiscalía deberá implementar sus propios criterios para poder establecer la forma en que se priorizarán los delitos. Para ello es relevante que cuenten con políticas y planes de persecución penal⁸⁷ en los que se determinen estos criterios con claridad. Contar con estos instrumentos es de suma relevancia ya que permitirá que las fiscalías tengan claros sus objetivos, los criterios de priorización, los ejes estratégicos, las necesidades institucionales, y de esa manera realicen acciones orientadas a mejorar la persecución penal de los homicidios dolosos y feminicidios.

C) Aprovechar a otros actores en la investigación

Es necesario que las instituciones de seguridad y justicia contemplen a otros actores en el desarrollo de las investigaciones y que éstas no recaigan únicamente en el Ministerio Público. Las fiscalías deberán evaluar y, en su caso, adaptar sus modelos de investigación de tal forma que incluyan y aprovechen a los diversos actores dentro de la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios, de acuerdo con las atribuciones y etapa que corresponda:

86 México Evalúa (2020). "Hacia una persecución penal estratégica". Disponible en https://www.mexicoevalua.org/exicoevalua/wp-content/uploads/2020/02/2019_12_18_Justicia_PolicyBrief001.pdf.

87 El plan de persecución penal es una herramienta que sirve para definir las prioridades institucionales para la investigación, persecución y acción penal de los delitos.

- **Modelo de Unidades de Investigación del Delito en la Policía.** Este modelo fue desarrollado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y busca impulsar una forma de trabajo que ayude a que “el ministerio público pueda ampliar su capacidad de investigación a través de las policías municipales y estatales”.⁸⁸ El modelo reconoce que la participación de las policías primeros respondientes en la investigación es clave, pues son quienes resguardan la escena del crimen y salvaguardan la cadena de custodia. Además cuentan con información que puede ayudar a las investigaciones, ya que realizan patrullajes diarios, conocen las faltas e incidencia delictiva más comunes y tienen una relación de proximidad con la comunidad.
- **Modelo de Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP).** El modelo propuesto por la embajada de Francia, e implementado en la Ciudad de México, busca que la policía de investigación asuma un papel central en el esclarecimiento de los delitos, a través de la creación de células colaborativas integradas por personal pericial, policías de investigación bajo la conducción de un comandante, y un agente del Ministerio Público especializados en homicidio doloso. Este modelo facilita la cooperación y comunicación entre peritos, policías de investigación y Ministerio Público.⁸⁹
- **Modelo de Investigación y Persecución para el Delito de Homicidio.** El modelo de investigación desarrollado por la embajada Británica propone la creación de un perfil con capacidades de investigar, responsable de comunicarse con las víctimas indirectas, generar confianza y acceder a información que pueda ayudar al desarrollo de las investigaciones de homicidio. La existencia de este mecanismo de participación social puede aumentar la disposición de las víctimas indirectas o personas testigos para colaborar en la investigación y participar de forma activa durante el proceso.⁹⁰

88 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). Modelo de Unidades de Investigación del Delito en la Policía. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607007/2MNPModelo_de_Unidades_de_InvestigacionCNS.pdf.

89 Observatorio Nacional Ciudadano (2021). “Acompañamiento ciudadano a la Estrategia contra los Homicidios Dolosos en la Ciudad de México”. Disponible en https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/Estrategias-hd-reporte.pdf.

90 Embajada Británica en México (2021). Programa en Anticorrupción y para el Estado de Derecho (2021). Modelo estandarizado para la investigación y persecución de delitos de homicidio doloso. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057298/INVESTIGACION_HOMICIDIO_DOLOSO.pdf.

D) Desarrollar y utilizar tecnologías de la información (TIC) y bases de datos

Para mejorar los procesos de investigación es necesaria la existencia de sistemas informáticos que permitan el registro de las carpetas de investigación, la interoperabilidad, generación de reportes y la difusión de información.⁹¹ Estos sistemas deben permitir la trazabilidad de los casos, en la etapa en la que se encuentren. Además, se debe buscar que el registro se almacene en una o varias bases de datos que permitan conocer información de las víctimas y de los agresores, como el sexo, edad, condición de discapacidad, relación con la persona agresora, historial de violencias previas, entre otra información útil para la investigación.

La sentencia conocida como “Campo Algodonero” señaló al Estado mexicano como una medida de no repetición la obligación de crear bases de datos con información personal principalmente de genética y muestras celulares de mujeres desaparecidas y asesinadas en calidad de desconocidas, con el objetivo de localizarlas e identificarlas.⁹² Es necesario contar con estos registros ya que, si bien se creó el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o no Localizadas (RNPDO), que cuenta con información de las víctimas de desaparición, éste no cumple con los requisitos esenciales de datos genéticos y muestras celulares.⁹³

Por último, es indispensable que las instituciones contribuyan de forma oportuna con las diversas fuentes de información que existen en el país, como las estadísticas judiciales recopiladas por el INEGI, el registro de incidencia delictiva mensual reportado al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el Modelo de Evaluación del Sistema de Justicia Penal de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO) de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banvim), entre otras fuentes de información de interés público.

91 UNODC (2020). Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México. Disponible en https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2021/07/UNODC_CalidadEstadistica.pdf.

92 Véase Corte IDH, Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México, *op. cit.*, resolutivo 21.

93 Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer (CEDIMAC), Observaciones al 18o Informe del Estado Mexicano, Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México, 23 de noviembre de 2021. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/gonzalez_y_otras_campo_algodonero_vs_meyico/Gonz%C3%A1les_y_otras_20211124_repres.pdf.

E) Articulación interinstitucional

Debido a la complejidad en la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios, resulta necesario garantizar una correcta articulación de las instituciones de seguridad y justicia en todos los niveles de gobierno, tanto en el fuero federal como en el fuero local:

- *Coordinación entre fueros.* Si bien los homicidios intencionales y los feminicidios son delitos de fuero común y son investigados por las fiscalías locales, suelen estar relacionados con delitos de fuero federal, como el crimen organizado, portación de armas, entre otros. La incompetencia entre fueros no debería de ser una razón para que el delito no sea perseguido por el Estado, por lo que resulta fundamental mejorar los mecanismos de coordinación entre las fiscalías locales y la FGR.
- *Coordinación del equipo de investigación.* Los distintos operadores que intervienen en la investigación, como los agentes del Ministerio Público, los policías de investigación, peritos y analistas deben contar con mecanismos de coordinación efectivos para encontrar indicios, armar las líneas de investigación, judicializar los casos y lograr imputar responsabilidades penales.
- *Coordinación entre unidades de investigación.* Con el desarrollo de la investigación los delitos suelen ser reclasificados. Por ejemplo, la desaparición de una persona que culmina en un homicidio, o las muertes violentas de mujeres que se reclasifican a feminicidio al identificar las causales de género. Por esta razón, es indispensable la coordinación y la comunicación entre distintas unidades de investigación dentro de la fiscalía.
- *Coordinación interinstitucional.* La coordinación entre las fiscalías con otras instituciones es vital, en especial con los policías adscritos a las Secretarías de Seguridad Pública y análogas de cada entidad. Además es relevante la coordinación con otras instituciones estatales, como los Centros de Justicia para las Mujeres, las Secretarías de Salud, los Poderes Judiciales, instancias de reinserción social, y otras instancias nacionales de cooperación, como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), entre otros.

- *Coordinación no gubernamental.* Es urgente aprovechar el conocimiento y asistencia técnica que realizan organizaciones de la sociedad civil y la academia para la mejora de las capacidades de investigación y persecución de los delitos. En este sentido, es necesario promover la apertura institucional para que se puedan realizar en conjunto diagnósticos, evaluaciones y otras tareas de asistencia técnica orientadas a mejorar la investigación de los homicidios dolosos y feminicidios.

F) Implementar acciones de monitoreo y evaluación

Contar con información de calidad permite diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencia, monitorear su efectividad y evaluar su impacto.⁹⁴ La información generada por el sistema de información de la institución, además de servir de apoyo a la investigación, debe contar con datos útiles para las acciones de monitoreo y evaluación. En este sentido, es crucial contar con un sistema de indicadores que permita la evaluación de desempeño tanto de los modelos de investigación, políticas y planes de persecución penal, así como de la implementación de protocolos y manuales, tanto en el corto como en el largo plazo, que permitan identificar las áreas de oportunidad y de mejora de las acciones implementadas.

7.4 Apostar por la reinserción social

Optar por el aumento de sanciones para alcanzar la justicia, sin explorar todas las deficiencias del sistema de justicia, es un recurso que sólo fortalece el discurso del castigo e imposibilita la efectiva implementación de la reinserción e integración a la sociedad de las personas en conflicto con la ley penal. Además, perpetúa el estigma, discriminación y ausencia de rehabilitación. Por esta razón, es urgente transitar de un modelo centrado en el castigo a uno que pone en el centro la reinserción social.⁹⁵

Desde la introducción del tipo penal de feminicidio en nuestra legislación y como respuesta a la exigencia social para combatirlo se han aumentado las penas tanto en el tipo penal federal, como en algunos estados de la República. El aumento de sanciones forma parte de un discurso punitivista que no contribuye a erradicar la impunidad ni a disminuir la incidencia de este delito.

94 UNODC (2020). Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México. Disponible en https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2021/07/UNODC_CalidadEstadistica.pdf.

95 CNDH (2019). “Un Modelo de Reinserción Social. Bases para la Prevención Terciaria. Planteamientos Específicos. Criterios para un Sistema Orientado al Respeto de los Derechos Humanos”. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/modelo-reinsercion-social.pdf>.

Las autoridades deben reforzar las acciones que fortalezcan el proceso de reinserción y reintegración social que evite la reincidencia a través de programas enfocados al trabajo, rehabilitación, acceso a la educación, salud, vínculos familiares y recreación,⁹⁶ atendiendo a sus necesidades, herramientas para integrarse a la vida en comunidad sin reincidir en conductas delictivas⁹⁷ y romper la cadena de elementos sociales que los han llevado a cometer el acto.

8. CONCLUSIONES

En Impunidad Cero llevamos años evidenciando los alarmantes niveles de impunidad en los que se encuentra el país. El aumento en la incidencia y complejidad de los homicidios intencionales, aunado a las bajas capacidades para investigar estos delitos de suma gravedad e impacto social, se traducen en impunidad.

Si bien en los últimos años han existido reformas legales que visibilizan las razones de género por las que una mujer puede ser asesinada, estas reformas no han sido suficientes, pues se han dejado de lado factores antropológicos y sociales que influyen en la muerte de una mujer. Además, existe poca uniformidad en las regulaciones estatales sobre feminicidios y la manera de investigarlos.

Por esta razón, creemos que es urgente no sólo mirar a las reformas y estrategias normativas, sino analizar a profundidad la impunidad para estos delitos, a través de indicadores que nos permitan conocer la incidencia y la efectividad en la resolución de tales casos. De acuerdo con el Índice de impunidad desarrollado, desde que comenzó a operar el sistema de justicia penal sólo uno de cada 10 homicidios dolosos ha sido esclarecido y menos de la mitad de los feminicidios han obtenido una sentencia condenatoria. A través del análisis de casos emblemáticos de feminicidio evidenciamos que, a pesar de que han contado con sentencias favorables, hasta la fecha no han sido resueltos, ni ha habido reparación integral del daño para las familias de las víctimas. La justicia no se reduce a la emisión de una sentencia que condene los actos delictuosos, es un fenómeno más amplio que incluye el resarcimiento del daño y la garantía de no repetición de estas conductas.

96 CNDH (14 de octubre de 2019). Recomendación General 38/2019 Sobre el Incumplimiento de las Obligaciones de las Comisiones Intersecretariales previstas en la Ley Nacional de Ejecución Penal que garantizan los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad, p. 32. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Rec-38-gral.pdf>.

97 Véase, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-29/22 “Enfoques Diferenciados Respecto De Determinados Grupos De Personas Privadas De La Libertad”, 30 de mayo de 2022, párrafo 386. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf.

Por esta razón debemos apostar por cambiar la lógica punitivista y abrirnos hacia una de readaptación social y resarcimiento del daño. La justicia integral debe buscar no sólo sancionar estos casos, sino que no se vuelvan a repetir.

Agradecemos las entrevistas a personas de la sociedad civil que han proporcionado asistencia técnica con instituciones de seguridad y justicia, así como al personal de algunas fiscalías, ya que a través de su experiencia pudimos identificar una serie de recomendaciones de política pública que pueden ayudarnos a salir del estado de impunidad en el que nos encontramos. Resulta muy valioso que sean personas e instituciones que se enfrentan a los mismos problemas quienes hayan dado la ruta para mejorar las acciones de prevención, las capacidades de investigación y de persecución de los homicidios dolosos y los feminicidios.

Por último, y como un nuevo dato preocupante en esta última versión de nuestro informe, encontramos que para este año la mayoría de los homicidios intencionales en el país, de hombres y de mujeres, son perpetrados con armas de fuego. Sabemos que la operación de la FGR, así como sus capacidades de coordinación con las fiscalías locales, son indispensables para mejorar la investigación de los homicidios intencionales que ocurren en el país. Sin embargo, en los últimos años se ha acelerado un proceso de militarización y el fortalecimiento a las instituciones civiles ha quedado en un segundo plano. Como lo establece Amnistía Internacional: “Los gobiernos tienen la obligación de extremar la protección de los derechos humanos y crear un entorno lo más seguro posible para la mayoría de la población, especialmente para las personas consideradas más vulnerables. Un gobierno que no controla de forma adecuada la posesión y el empleo de armas de fuego en una situación persistente de violencia armada podría incumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.⁹⁸

Desde Impunidad Cero creemos que una estrategia nacional de seguridad y justicia debe apostar por reforzar las capacidades de las autoridades civiles y de los mecanismos de rendición de cuentas, de éstas y de las fuerzas armadas en general. Sólo a través de fortalecer las instituciones civiles de seguridad y justicia será posible salir de la crisis de violencia e impunidad en la que nos encontramos.

98 Amnistía Internacional. Datos clave sobre la violencia con armas de fuego. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/arms-control/gun-violence/>.

9. REFERENCIAS

CNDH (2019). “Un modelo de reinserción social”, México. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/mode-lo-reinsercion-social.pdf>.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2019). “Falta de debida diligencia de aplicación de la perspectiva de género”, México. Disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Reco_022019.pdf.

Embajada Británica en México (2021). “Modelo estandarizado para la investigación y persecución de delitos de homicidio doloso: Integración del componente de participación social”, México. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057298/INVESTIGACION_HOMICIDIO_DOLOSO.pdf.

Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León (2020-2021). “Informe estadístico”, México. Disponible en <https://fiscalianl.gob.mx/wp-content/uploads/2021/11/ESTADISTICO-FISCAL-20-21.pdf>.

Gobierno de México *et al.* (2020). “La violencia feminicida en México: Aproximaciones y tendencias”, México. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ViolenciaFeminicidaMX-V8.pdf.

Impunidad Cero (2022). “Guía para dar seguimiento a tu denuncia”, México. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/172/contenido/1666105070G80.pdf>.

— (2020). “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio en México”, México. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/142/contenido/1605024010E66.pdf>.

— (2018). “Impunidad en homicidio doloso en México 2018”, México. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=87&t=impunidad-en-homicidio-doloso-en-mexico-2018>.

— (2016). “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, México. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>.

INEGI (2021). Comunicado de Prensa Núm. 398/ 21, México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/Est-Sociodemo/Defcioneshomicidio2020.pdf>.

— (2019). “En números: Documentos, de análisis y estadísticas, patrones y tendencias de los homicidios en México”. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825188436.pdf.

MacArthur Foundation / CIDAC (2017). “Lineamientos para un modelo homologado de Investigación Criminal”, México. Disponible en https://www.mac-found.org/media/office_article_pdfs/lineamientos_cidac.pdf.

México Unido Contra la Delincuencia (2020). “Atlas de homicidios: México 2020”, México. Disponible en <https://www.muca.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Atlas-de-homicidios-2020.pdf>.

Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (2021). “COMUNICADO Mariana Lima, puerta hacia la justicia con perspectiva de género: OCNF”, México, 2021. Disponible en <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/post/comunicado-mariana-lima-puerta-hacia-la-justicia-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero-ocnf>.

Observatorio Nacional Ciudadano (2021). “Acompañamiento ciudadano a la Estrategia contra los Homicidios Dolosos en la Ciudad de México”, México, 2021. Disponible en https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/Estrategias-hd-reporte.pdf.

ONU Mujeres (s. f.). “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio / femicidio)”, Panamá. Disponible en <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2014/Modelo%20de%20protocolo.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Amparo en Revisión 554/2013N. Amparo en Revisión 554/2013, México. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AR%20554-2013.pdf>.

UNODC (2020). “Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México”. Serie de publicaciones sobre buenas prácticas para la calidad estadística, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, México. Disponible en https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2021/07/UNODC_CalidadEstadistica.pdf.

— (2019a). “Estudio mundial sobre el homicidio”, Viena. Disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf.

— (2019b). “Metodología para la Selección y Revisión de Expedientes de Investigaciones Ministeriales de Muertes Violentas de Mujeres”, México. Disponible en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/PrevencionDelito/Metodologia_Seleccion_Expedientes.pdf.

— (2015). “Clasificación internacional de delitos con fines estadísticos”, Viena. Disponible en https://www.google.com/url?q=https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf&sa=D&source=docs&ust=1666973646959781&usq=AOvVaw2ChUB2uc8teE9zNbeTlbC3.

USAID (2022). “Ni un feminicidio más”, México. Disponible en <https://www.usaid.gov/mexico/program-updates/ni-un-feminicidio-m%C3%A1s>.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez (2026). “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Este País*, núm. 308, pp. 13-22, México. Disponible en <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidiodoloso-en-mexico>.

10. DATOS

Gobierno de México (2022). Versión Pública rnpdno, Comisión Nacional de Búsqueda. Corte al 24 de octubre de 2022. Disponible en <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral> corte al 30 de junio.

INEGI (2022a). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2022/>.

— (2022b). Mortalidad. Estadísticas de Defunciones Registradas. Última actualización: 26 de octubre de 2022. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/default.html?ps=microdatos#Datos_abiertos.

— (2021). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). “Víctimas del fuero común”. Fecha de actualización: 20 de octubre de 2022. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published>.

UNODC (2018). “Victims of Intentional Homicide”. Última actualización: 2018. Disponible en <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20victims%20worldwide>.

IMPUNIDAD | CERO