



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“La violencia contra las mujeres y la trata de personas en México. Informe de prácticas profesionales, FEVIMTRA 2015: experiencia con el protocolo Alerta AMBER México.”**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Presenta:**

**DIANA KAREN ECHEVERRÍA MARTÍNEZ**

**ASESORA:**

**DRA. ADRIANA NOEMI ORTIZ ORTEGA**



**Ciudad Universitaria, CD.MX., 2018**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mi pequeña Regina...***

## **Agradecimientos:**

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por todas las experiencias vividas con los mejores profesores y compañeros que pude tener y que me ayudaron a formarme como profesionista en Administración Pública.

A mi asesora de tesis la doctora Adriana Noemi Ortiz Ortega, que aún con los problemas de distancia, me brindó su incondicional apoyo y profesionalismo al guiarme en este camino y brindarme las herramientas necesarias para terminar este trabajo.

A la maestra Francelia Hernández Cuevas, coordinadora de Alerta AMBER Jalisco, por su tiempo y por sus palabras.

A mi familia Martínez Sotelo y Echeverría López, por su apoyo en mi vida académica, por todos los consejos y por siempre estar cuando más los necesitaba.

A Aldo por todos los momentos vividos y por enseñarme que la amistad supera todas las fronteras, gracias por tu música y tus enseñanzas.

A María del Carmen, Sonia y Daniel por su apoyo y por ser la mejor familia que pude escoger.

A mis ángeles de la guarda, mis padres, Yolanda Martínez Sotelo y José Luis Echeverría López por su dedicación en mi formación escolar, su apoyo incondicional, consejos, regaños y, sobre todo, por el amor que me dieron, le doy gracias a Dios por darme los mejores padres.

Y por último, a la persona más importante en mi vida Cesar Antonio Negrete Romero, por ser el mejor compañero de vida, gracias por enseñarme a no rendirme en mis proyectos y a esforzarme todos los días.

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Apartado 1. Marco Histórico y Legal de la Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Marco Histórico de la Violencia contra las mujeres</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Marco Legal que regula los delitos de Violencia contra las mujeres y Trata de Personas</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.1 Convenciones Internacionales</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.2 Marco legal Mexicano que regula la Violencia contra las Mujeres y la trata de personas</b> .....	<b>28</b>
<b>1.2.3 Protocolos Internacionales</b> .....	<b>36</b>
<b>Apartado 2. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres</b> .....	<b>39</b>
<b>2.1 Misión y Visión</b> .....	<b>40</b>
<b>2.2 Trata de Personas</b> .....	<b>43</b>
<b>2.3 Alerta AMBER MÉXICO</b> .....	<b>52</b>
<b>2.4 Refugio Especializado y Atención Integral a Víctimas</b> .....	<b>52</b>
<b>2.5 Capacitaciones y Formación</b> .....	<b>54</b>
<b>2.6 Presupuesto</b> .....	<b>57</b>
<b>2.7 Averiguaciones previas (AP's)</b> .....	<b>61</b>
<b>Apartado 3. Actividades realizadas en la Práctica profesional</b> .....	<b>66</b>
<b>3.1 Área de difusión</b> .....	<b>68</b>
<b>3.2 Violencia contra las Mujeres</b> .....	<b>70</b>
<b>3.3 Trata de Personas</b> .....	<b>71</b>
<b>3.4 Alerta AMBER México</b> .....	<b>71</b>
<b>Apartado 4. Estudio de caso: Alerta AMBER México</b> .....	<b>73</b>
<b>4.1 Objetivo Alerta AMBER México</b> .....	<b>73</b>
<b>4.2 Antecedentes del Programa Alerta AMBER</b> .....	<b>73</b>
<b>4.3 El Programa Alerta AMBER en México</b> .....	<b>74</b>
<b>4.4 Criterios para la activación y desactivación de una Alerta</b> .....	<b>76</b>
<b>4.5 Cifras de Alerta AMBER</b> .....	<b>77</b>
<b>4.6 Experiencia Alerta AMBER Jalisco</b> .....	<b>81</b>

<b>Apartado 5. Análisis de la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de personas (2015)</b> .....	<b>84</b>
<b>5.1 Violencia contra las Mujeres</b> .....	84
<b>5.2 Trata de Personas</b> .....	88
<b>Conclusiones y Propuestas</b> .....	<b>94</b>
<b>Fuentes de Información</b> .....	<b>100</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>105</b>
<b>1. Entrevista completa a la Maestra Francelia Hernández Cuevas     Coordinadora de Alerta AMBER Jalisco</b> .....	106
<b>2. Flujograma global de Alerta AMBER</b> .....	117
<b>3. Protocolo Nacional Alerta AMBER México</b> .....	118

## **Gráficas**

Gráfica 1. Tipos de violencia de pareja actual (ENVIM 2003)	18
Gráfica 2. Tipos de violencia de pareja actual (ENVIM 2006)	22
Gráfica 3. Sexo de las víctimas	51
Gráfica 4. Etapa de vida de las víctimas	51
Gráfica 5. Presupuesto aprobado de la de la Procuraduría General de la República 2015	59

## **Cuadros**

Cuadro 1. Tipos de explotación	49
Cuadro 2. Modalidades del delito de trata de México	50
Cuadro 3. Áreas en las que se brinda servicio de atención a víctimas	54
Cuadro 4. Actividades en beneficio de niñas, niños y adolescentes	55
Cuadro 5. Actividades dirigidas a operadoras y operadores del sistema de justicia penal	56
Cuadro 6. Actividades dirigidas a servidoras y servidores públicos y población en general	56
Cuadro 7. Presupuesto anual de la FEVIMTRA	57
Cuadro 8. Programas presupuestarios de la PGR 2015	58
Cuadro 9. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015	60
Cuadro 10. Averiguaciones previas de violencia contra las mujeres y trata de personas	61
Cuadro 11. Modalidades registradas del delito de trata de personas	63

Cuadro 12. Delitos registrados relacionados con actos de violencia contra las mujeres	65
Cuadro 13. Actividades específicas realizadas en la FEVIMTRA de marzo a septiembre de 2015	67
Cuadro 14. Resultados de la búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes y mujeres reportadas como no localizadas	77
Cuadro 15. Programa Alerta AMBER México estadísticas del 1ro de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2013	79
Cuadro 16. Programa Alerta AMBER México estadísticas del 1ro de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015	80

### **Figuras**

Figura 1. Violencia hacia las mujeres	21
Figura 2. Violencia feminicida	32
Figura 3. Organigrama de la Procuraduría General de la República	41
Figura 4. Organigrama de la Procuraduría General de la República	42
Figura 5. Cadena de la trata de personas	45
Figura 6. Actividades de capacitación y sensibilización	55
Figura 7. Comité Nacional de Alerta AMBER México	75
Figura 8. Activación de una Alerta	76
Figura 9. Desactivación de una Alerta	76
Figura 10. Cifras de activación de alertas y pre alertas	77



## Introducción

El presente trabajo de investigación se realiza con el objeto de analizar el funcionamiento y estructura de la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) en México, durante el año 2015 cuando la sustentante realizó las prácticas profesionales en el área de la Oficina de la Fiscal, ahondando en actividades relacionadas sobre los delitos mencionados y tomando al programa Alerta AMBER como estudio de caso en el estado de Jalisco.

La Administración Pública tiene un papel clave dentro de los temas de violencia contra las mujeres y la trata de personas, siendo la comisionada de generar los programas, planes y políticas públicas que permiten mejorar la calidad de vida de la sociedad. En este trabajo se delimitaran las prioridades que debe tener la Administración Pública al tratar con los temas mencionados, en vista de que se han vuelto un problema de salud pública en todo el país.

Debido al aumento en los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas en México en las últimas décadas, las mujeres, niñas, niños y adolescentes han sido los más afectados, por esto se creó la primera Fiscalía Especial en 2004 que tuvo como principal objetivo atender los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

Sin embargo, a solo dos años de operación de esta Fiscalía, con pocos resultados y los homicidios de mujeres aumentando en el país, se crea en 2006 la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM).

Encargada de investigar y sancionar los delitos mencionados, la FEVIM interviene en distintos casos sobre violencia. Sin embargo, tras dos años sin buenos resultados y con la creciente responsabilidad social frente a la problemática de violencia, feminicidios y trata de personas en el país, se crea la actual FEVIMTRA, siendo la encargada de perseguir, prevenir, investigar y sancionar estos delitos.

Para un mejor entendimiento del tema, en seguida se desarrolla un marco histórico sobre la lucha de los movimientos feministas en el mundo que buscaron hacer valer los derechos de las mujeres y llevarlas a un desarrollo integral en todos los ámbitos.

Posteriormente, se profundiza en la situación de violencia intrafamiliar en México y en la creación de la primera Fiscalía que protege y respalda a las mujeres ante la violencia de género.

También se señala la importancia de las convenciones internacionales y las leyes mexicanas que dan base a un marco jurídico para la creación de la FEVIMTRA, así como los protocolos auxiliares que maneja.

En el apartado dos se menciona cómo se compone la Fiscalía Especial y las funciones en las que interviene en relación a los delitos de trata de personas y violencia contra las mujeres. En el apartado tres se señalan las actividades realizadas durante la práctica profesional en los distintos temas.

En el apartado cuatro se desarrolla el programa alerta AMBER como estudio de caso en el estado de Jalisco, debido a su proximidad con la región y la facilidad que aportó el personal de la coordinación de dicho programa.

Para terminar se hace un análisis global de la situación de la Fiscalía Especial durante 2015, se desarrollan las conclusiones y se proponen medidas que beneficien el funcionamiento de la Fiscalía.

## **Apartado 1. Marco Histórico y Legal de la Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas**

El presente apartado hace un ligero análisis histórico sobre la violencia de género, ahondando en los antecedentes del delito de la violencia contra las mujeres en el mundo, focalizando en México a partir de 1996 cuando se publica la Ley de Violencia Intrafamiliar.

También se desarrolla el marco legal nacional e internacional de los delitos mencionados, así como los antecedentes de la actual Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de personas.

### **1.1 Marco Histórico de la Violencia contra las mujeres**

Debido a la situación de desigualdad entre mujeres y hombres y al rezago de la mujer para ejercer sus derechos y desarrollarse plenamente, en 1945<sup>1</sup> la Asamblea General de las Naciones Unidas se comprometió a velar por los derechos humanos, sin hacer distinción en el sexo, raza, religión o idioma.

En 1948, adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>2</sup> (DUDH) que busca hacer valer los derechos de mujeres y hombres por igual y dignificar el valor de la persona. A pesar de los esfuerzos de la Asamblea General por adoptar instrumentos jurídicos que apoyen la igualdad de género, la situación de desigualdad aumentaba y no se percibían avances sobre el tema.

Treinta años después, la Asamblea General declara el Año Internacional de la Mujer y lleva a cabo la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México (1975), con el propósito de proponer medidas que favorecieran las condiciones de vida de las mujeres. Esto impulsó a los movimientos feministas<sup>3</sup> nacionales e

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, "Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", 1945, EE. UU. [en línea] Dirección: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 [en línea] Dirección: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<sup>3</sup> Se cuenta con diferentes orígenes de la palabra feminista, que quiere decir: persona que lucha y vela por que los derechos y oportunidades de las mujeres y los hombres sean los mismos.

internacionales que buscaban hacer valer los derechos humanos de las mujeres, y en la que se establecieron tres objetivos primordiales:<sup>4</sup>

- La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación.
- La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo.
- Una contribución de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

Con la participación de 133 gobiernos, en su mayoría representados por mujeres, se realizó un plan a diez años con metas que garantizarían el acceso de las mujeres a la educación, salud, vivienda, trabajo y a la participación política. Esta primera Conferencia sobre la condición social y jurídica de la mujer cambia el papel que las mujeres tienen como beneficiarias de las acciones políticas a integrantes en la toma de decisiones de los procesos de desarrollo social.

Con esta primera Conferencia se percibió un avance de la igualdad jurídica y social para las mujeres, al enfrentar la diversidad cultural y social de las participantes y al crear el del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) con el objetivo de “promover y realizar, al nivel internacional, programas que contribuyan al empoderamiento de la mujer y a la creación de la igualdad de género...”<sup>5</sup>

En 1979, es aprobado uno de los instrumentos jurídicos más importantes para el tema en cuestión: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) por la Asamblea de las Naciones Unidas, esta Convención es fundamental debido que vela por la igualdad de las mujeres y los hombres, y garantiza la igualdad de oportunidades de la mujer en sectores donde se les negaba.

En Copenhague, se celebró la segunda Conferencia Mundial de la Mujer en 1980 donde se reunieron 145 Estados para dar seguimiento y observar los avances de los objetivos de la primera Conferencia, principalmente los que garantizaban la

---

<sup>4</sup> Portal de las Naciones Unidas, Conferencia Mundial sobre la Mujer 1975[en línea] Dirección: <http://www.un.org/es/development/devagenda/gender.shtml>

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) ,Centro de información (México, Cuba y República Dominicana) [en línea] Dirección: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/instraw.htm>

igualdad de oportunidades de las mujeres en materia de educación, salud, trabajo y participación política.

En esta conferencia se indagó acerca de las causas por las cuales se impedía que las mujeres gozaran de sus derechos y se extendiera la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, que son las siguientes<sup>6</sup>:

- La falta de implicación y participación de los hombres en el proceso de igualdad.
- Una voluntad política insuficiente por parte de los Estados.
- Falta del reconocimiento de la contribución de las mujeres en la sociedad.
- Falta de mujeres en los puestos de toma de decisiones.
- Escasez de servicios sociales de apoyo.
- Falta de financiación.
- Poca sensibilización entre las propias mujeres.

Se exhortó a los presentes a tomar conciencia del papel de la mujer en la sociedad y a dignificarlo, modificando sus respectivas legislaciones para cerrar la brecha de desigualdad y hacer frente a los tres pilares de ésta segunda Conferencia:<sup>7</sup>

- Acceso a la educación.
- Igualdad de oportunidades de empleo.
- Servicios integrales de Salud.

Se distinguió la paz como uno de los temas principales en la Conferencia, debido a la tensión internacional que la guerra entre Irán e Irak había dejado, “en el acto de apertura de la Conferencia Mundial de las Mujeres el Secretario General de la

---

<sup>6</sup> Universidad Veracruzana, “Las cuatro conferencias Mundiales: Desarrollo y objetivos (México, Copenhague, Nairobi y Beijing)”, Coordinación de la Unidad de Género de la Universidad Veracruzana, p.3 [en línea] Dirección: <http://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Las-Cuatro-Conferencias-Mundiales-sobre-la-Mujer-Mexico-Copenhague-Nairobi-y-Beijin.pdf>

<sup>7</sup> Universidad del país Vasco, “Las mujeres en las conferencias mundiales: de lo local a lo global” Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación, 2006, España, Hegoa.

ONU, Kurt Waldheim, afirmó << Sin la paz es imposible llegar de forma duradera a una igualdad real o aun desarrollo auténtico>>”<sup>8</sup>

En esta segunda conferencia se creó una nueva agencia perteneciente a las Naciones Unidas, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), con el propósito de velar por el bienestar de las mujeres y promover sus avances, es decir, “lograr que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en el ejercicio pleno de sus derechos en términos económicos, culturales, sociales y políticos.”<sup>9</sup>

La tercera Conferencia Mundial realizada en Nairobi, Kenia en 1985, confirmó que no se alcanzaron los objetivos adoptados en las conferencias pasadas, por lo que se reevaluaron los logros de éstas y se buscaron nuevas formas que permitieran llegar a los objetivos de igualdad, desarrollo y paz ya expuestos en las conferencias anteriores, en los ámbitos político, social y laboral. Además se exhortó a los gobiernos a buscar la inclusión de las mujeres en todas las esferas de la vida, tomando las siguientes medidas<sup>10</sup>:

1. Medidas de carácter jurídico.
2. Medidas para alcanzar la igualdad en la participación social.
3. Medidas para alcanzar la igualdad en la participación política y en los lugares de toma de decisiones.

Con un incremento en la participación de las mujeres, esta Conferencia destacó las Estrategias de Nairobi, reconociendo los diversos obstáculos que no permitían llegar a los objetivos dispuestos en las pasadas conferencias, el más importante de ellos era la desigualdad entre mujeres y hombres que persistía en todos los ámbitos y que impedía el desarrollo de las mujeres.

---

<sup>8</sup> “Comienza en Copenhague la Conferencia Mundial de la Mujer, organizada por la ONU”, El País, 15 de julio 1980 [en línea] Dirección: [http://elpais.com/diario/1980/07/15/sociedad/332460001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1980/07/15/sociedad/332460001_850215.html)

<sup>9</sup> Naciones Unidas, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) ,Centro de información (México, Cuba y República Dominicana) [en línea] Dirección: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/instraw.htm>

<sup>10</sup> Ibíd.

Se impulsaron nuevos enfoques de trabajo a los gobiernos, así como la creación de programas e instituciones específicas para la promoción, participación y asistencia a las mujeres.

En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, a través de la Declaración de Viena, se reconoció la universalidad de los derechos humanos y los derechos específicos de las mujeres, las niñas, los niños y los pueblos indígenas, y se creó un Mecanismo llamado Relator Especial sobre la violencia contra la mujer<sup>11</sup>, para proteger y promover sus derechos.

Destacando la violencia y discriminación a la que están expuestas las mujeres, se mencionó que “La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas...”<sup>12</sup> Además, se incitó a tomar medidas concretas que ayuden a la protección y fomento de los derechos de las mujeres, así como al pleno ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad

Considerada como el primer Tratado que reconoce la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), concientiza sobre el problema de violencia contra las mujeres y exhorta a los Estados parte a proteger los derechos humanos de las mujeres, a prevenir, sancionar y erradicar ese tipo de violencia, estableciendo legislaciones internas.

Esta Convención encuentra las causas de violencia en “las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres y la discriminación generalizada contra la mujer en los sectores tanto público como privado”<sup>13</sup> esto es, la desigualdad de género, interpretada también como violencia de género. Y que como consecuencia de esta desigualdad se les obstaculiza a las mujeres a

---

<sup>11</sup> Información disponible en el Portal de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993, Viena (Austria), [en línea] Dirección: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>

<sup>12</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena “20 años trabajando por tus derechos” 1993, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, ONU, p.9

<sup>13</sup> Naciones Unidas, “Poner fin a la violencia contra la mujer: De las palabras los hechos”, Estudio del Secretario General Naciones Unidas, 2006, p. IV, [en línea] Dirección: [http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW\\_Study/VAW-Spanish.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf)

contribuir al desarrollo y a su empoderamiento, debido que se restringen sus opciones y se limita su capacidad.

Esta Convención adoptada por países en vías de desarrollo de América Latina y el Caribe, no sólo otorgó el reconocimiento de los derechos de las mujeres, también sirvió como inspiración a políticas, campañas, estrategias y modelos de atención para mujeres de diferentes países.

La Conferencia Mundial celebrada en Beijing en 1995 tuvo un mayor impacto mundial que las demás, siendo la consolidación de estas y de los compromisos adquiridos, con la participación de 30 000 personas y 189 gobiernos<sup>14</sup>. En esta última Conferencia no sólo se habla de igualdad entre mujeres y hombres, y la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, sino se comienza a manejar el concepto de género como un medio para promover el papel de la mujer en políticas de desarrollo.

“(…) la IV Conferencia Mundial de las Mujeres fue mucho más que una conferencia, fue el foro que representó a un movimiento internacional cuyos miembros estuvieron presentes no sólo en el foro no gubernamental que ocurría paralelo al foro oficial y que buscó activamente influir en la Conferencia, sino que trató de un movimiento que estuvo presente en las delegaciones oficiales, incluso ocasionalmente las propias representantes de los gobiernos se definían como feministas”<sup>15</sup>

Las esferas de especial preocupación, incluidas en la Plataforma de Acción de la 4ta Conferencia (Pekín), surgieron a partir de los progresos que se tuvieron con las primeras Conferencias, notando que los objetivos que se planteaban en ellas no se alcanzaban debido a que existía una brecha de desigualdad que no permitía la potenciación de la mujer. En la cuarta Conferencia se exhortó a los organismos internacionales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y al sector privado

---

<sup>14</sup> Datos extraídos del Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Portal de las Naciones Unidas, p. 227 [en línea] Dirección: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

<sup>15</sup> María Chapa Hernández, “Memorias Un alto en el camino Beijing +15”, Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, México, Marzo 2011, p.45 [en línea] Dirección: <http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/interioresunalto.pdf>



a tomar medidas urgentes en estas esferas de especial preocupación, que a continuación se enuncian<sup>16</sup>:

1. La mujer y la economía: Persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer.
2. Educación y capacitación de la mujer: Disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de educación y capacitación.
3. La mujer y la salud: Disparidades e insuficiencias, desigualdad de acceso en materia de atención de la salud y servicios conexos.
4. Violencia contra la mujer.
5. La mujer y los conflictos armados: Consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las que viven bajo ocupación extranjera.
6. La mujer y la pobreza: Desigualdad en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividades productivas y en el acceso a los recursos.
7. La mujer en el ejercicio de poder y la adopción de decisiones: Desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones en todos los niveles.
8. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer: Falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el adelanto de la mujer.
9. Los derechos humanos de la mujer: Falta de respeto y promoción y protección insuficientes de los derechos humanos de la mujer.
10. La mujer y los medios de difusión: Estereotipos<sup>17</sup> sobre la mujer y desigualdad de acceso y participación de la mujer en todos los sistemas de comunicación, especialmente en los medios de difusión.

---

<sup>16</sup> Naciones Unidas, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995 p 16  
[en línea] Dirección:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

<sup>17</sup>Según la Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres un Estereotipo de género es un grupo estructurado de creencias sobre los atributos personales de mujeres y hombres. Dichas creencias pueden implicar una variedad de componentes incluyendo características de la personalidad, comportamientos y roles, características físicas y apariencia u ocupaciones y presunciones sobre la orientación

11. La mujer y el medio ambiente: Desigualdades basadas en el género en la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
12. La niña: Persistencia de la discriminación contra la niña y violación de sus derechos.

La Plataforma de Acción de Pekín es un conjunto de estrategias y políticas que tiene como objetivo unir a los gobiernos y a la sociedad civil, para combatir la desigualdad y discriminación hacia las mujeres. Cabe destacar que esta Conferencia, además de ser un punto de partida, el cual trajo un avance en la vida de las mujeres de todo el mundo, fortaleció el activismo de las sociedades civiles feministas, así como los procesos y mecanismos que los gobiernos adoptaban para reforzar la igualdad de género.

A pesar de los avances de la Plataforma de Acción de Beijing, era evidente que no se habían logrado todos los objetivos de las Conferencias Internacionales por lo que era necesario reforzar las medidas, en especial, prestar atención a que: “La violencia contra las mujeres sigue reproduciéndose y las instituciones muestran sus deficiencias y cortedad para atenderla integralmente.”<sup>18</sup> Sin embargo, los gobiernos siguen trabajando en mecanismos que ayuden al empoderamiento de las mujeres.

Previo a esta Conferencia, en México no existía una legislación que protegiera y fomentara los derechos de las mujeres, y gracias al impulso de las Conferencias Mundiales, se logró definir en leyes e instituciones gubernamentales, las cuales concretaron el problema de la violencia contra la mujer en violencia intrafamiliar, porque no sólo se violentaba a las mujeres, sino a los hombres, niñas, niños y personas mayores.

También se percibían a las mujeres como posibles agresoras, este problema fue uno de los principales a los que la Convención de Belém do Pará se enfrentó

---

sexual. Un estereotipo personal refleja las creencias propias de un individuo sobre un grupo objeto o sobre el sujeto del estereotipo, mientras que un estereotipo cultural o colectivo refleja una creencia ampliamente compartida sobre un grupo objeto o sobre el sujeto de un estereotipo. Los componentes de los estereotipos de género evolucionan y varían de acuerdo con los diferentes contextos.

<sup>18</sup> María Chapa Hernández, Op. Cit., p.28.

puesto que “los Estados partes tendieron a proteger a la familia como institución, que a las mujeres como sujetas del derecho a vivir en un mundo libre de violencia. De allí que se empezara a revisar esta primera generación de leyes buscando que se trascendiera a reformas, planes y proyectos de políticas públicas dirigidos a la protección efectiva del derechos de las mujeres a vivir en un mundo libre de violencia.”<sup>19</sup>

Con el impacto de las convenciones internacionales en México, se establece la primera Ley específica sobre violencia intrafamiliar, aprobada en 1996 por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar<sup>20</sup>, con la que se crearon los Consejos para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en las alcaldías de dicha entidad, actualmente llamadas Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, en las que se brinda asesoría jurídica y atención psicológica a víctimas de dicho delito.

En la 49ª Asamblea Mundial de la Salud de 1996, “se reconoció la prevención de la violencia como una prioridad de salud pública, ya que se estima que cada año, 1.6 millones de personas pierden la vida por actos violentos (...) la mayor parte de estos actos no son mortales, sino que tienen como consecuencia trastornos mentales y reproductivos, enfermedades de transmisión sexual, discapacidades físicas o mentales permanentes”<sup>21</sup>. Dado que el problema de violencia intrafamiliar era considerado de salud pública, muchas veces sólo se detectaban a las personas que sufrían este tipo de violencia y se les atendía, mas no se atacaba la fuente del problema.

Mediante encuestas e investigaciones se observó que la violencia se daba en el ámbito de lo público y lo privado; y que las denuncias interpuestas y los casos de

---

<sup>19</sup> Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, MESECVI, 2014., p.7.

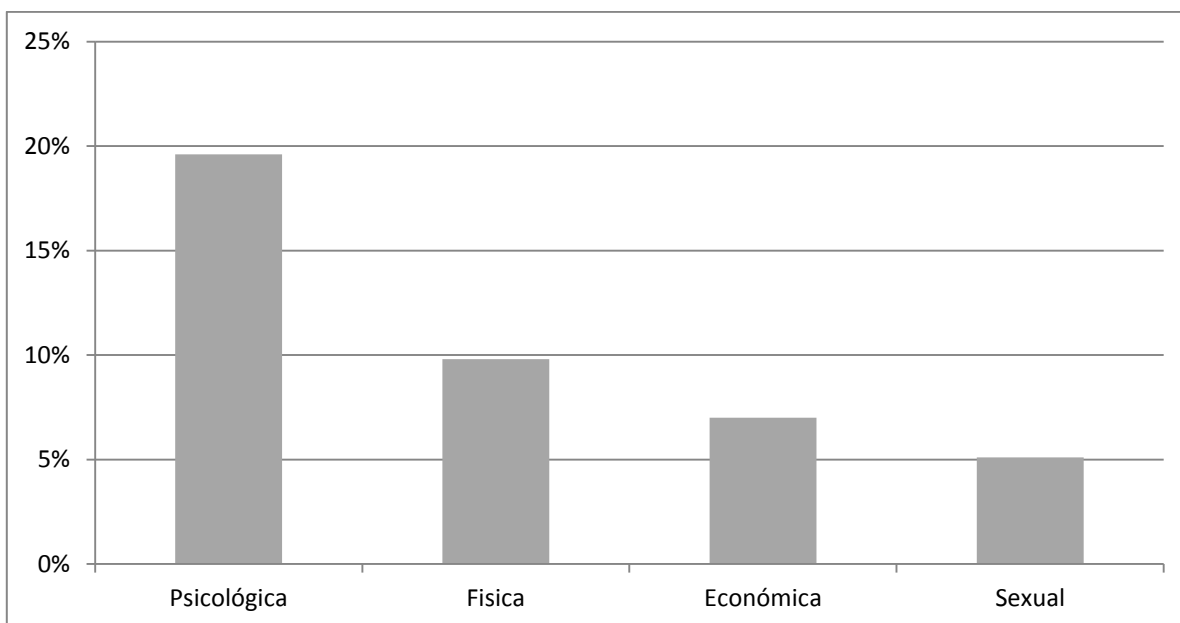
<sup>20</sup> Asamblea legislativa del Distrito Federal, Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, 1996. [en línea] Dirección: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3cb4fab92592715732a0b0ccd8eaef10.pdf>

<sup>21</sup> Olaiz, G., Del Rio, A., Hajar, M., “Violencia contra las Mujeres, Un reto para la salud pública en México”, Secretaría de Salud Pública., 2003., p. 11, [en línea] Dirección: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7537.pdf>

violencia que se trataban, en su mayoría, eran de mujeres, mientras que la mayoría de los agresores eran hombres, así se llegó a la siguiente conclusión: “Es claro que el análisis de la encuesta señala que la violencia contra la mujer es un problema de gran magnitud que nos afecta a todos y a todo el país. Su atención es indispensable para lograr una sociedad más justa y sana. El reto es alcanzar esta meta...”<sup>22</sup>

En la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (ENVIM) realizada en 2003 por la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública de México, mediante el Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres señala los diferentes tipos de violencia que sufren las mujeres con su actual pareja, en los que prevalecía la violencia psicológica con 19.6%, física 9.8%, sexual 7% y económica 5.1% (Gráfica 1). Esta encuesta también reportó que el 78% de las mujeres que sufren violencia no buscaron apoyo legal, mientras que el 40% no le había contado a nadie sobre el agravio.

**Gráfica 1. Tipos de violencia de pareja actual (ENVIM 2003)**



Fuente: Secretaria de Salud, “Tipos de Violencia de pareja actual. ENVIM 2003”.  
<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7537.pdf>

<sup>22</sup> Ídem.

En 2004, México vivía una etapa de crisis institucional al norte del país, la violencia contra las mujeres se extendía por el municipio de Ciudad Juárez, 258<sup>23</sup> mujeres habían sido asesinadas. Siendo el Estado Mexicano parte integrante de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer desde su ratificación en 1995, se comprometió a velar por el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

La situación que el estado de Chihuahua reportó en 2004, tuvo como consecuencia, según el acuerdo A/003/04 de la Procuraduría General de la República, la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Debido a la gravedad de los hechos y los factores de riesgo que se vivían:

“Que en el municipio de Juárez, Chihuahua confluyen factores diversos (...) como son la migración, desempleo, marginación, gran población flotante, trata de personas y narcotráfico, entre otros factores, que aunados a la dinámica social que generan una gran cantidad de maquiladoras nacionales y extranjeras que ahí se encuentran, han llevado a la ciudad a niveles de violencia extremos en la demarcación territorial (...)”<sup>24</sup>

La Fiscalía Especial mantenía relaciones intergubernamentales con Procuradurías del país y diversas instituciones de seguridad pública de orden municipal, estatal y federal, con el fin de investigar arduamente los delitos mencionados. Sin embargo, después de dos años de funcionamiento de la Fiscalía Especial, se demostró que los delitos cometidos en el Municipio de Juárez eran sólo una parte del fenómeno que la violencia contra la mujer representaba en el país. “El problema se fue conformando, además como una grave situación de impunidad debido a la falta de resolución de la mayoría de los casos durante muchos años. La impunidad se ha

---

<sup>23</sup> Acuerdo A/003/04 del Procurador General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2004., p.1.

<sup>24</sup> Ídem.

caracterizado también por la omisión y, a lo largo de tres lustros, por una evidente falta de transparencia y de profesionalismo gubernamental y judicial.”<sup>25</sup>

“Que la Violencia contra las mujeres puede alcanzar la gravedad de la desaparición de las personas y de los delitos de homicidio, privación ilegal de la libertad, tortura, violación o mutilación, tornándose en un problema que afecta a varias entidades de la República, teniendo un alto impacto social.”<sup>26</sup>

En 2006, se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM), mediante el acuerdo A/003/06. Facultada para investigar y perseguir los delitos relacionados con violencia contra las mujeres. No obstante, no había disposiciones jurídicas concretas que aplicaran para este delito y que clasificaran los tipos de violencia e instruyeran a Agentes del Ministerio Público a realizar las investigaciones con perspectiva de género.

En ese año, se realizó la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2006, con el objetivo de comparar la demanda de atención de las mujeres y la percepción que se tiene de este fenómeno después de haberse realizado campañas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por distintas Instituciones, principalmente el Instituto Nacional de las Mujeres.

Entre lo más importante se destacó el aumento de violencia hacia las mujeres, mientras los principales agresores siguen siendo los miembros de la familia de la víctima en especial la pareja (79.5%) en cualquiera de sus modalidades (esposo, ex esposo, novio, ex novio).<sup>27</sup>

Es importante destacar que en esta encuesta se observó que:

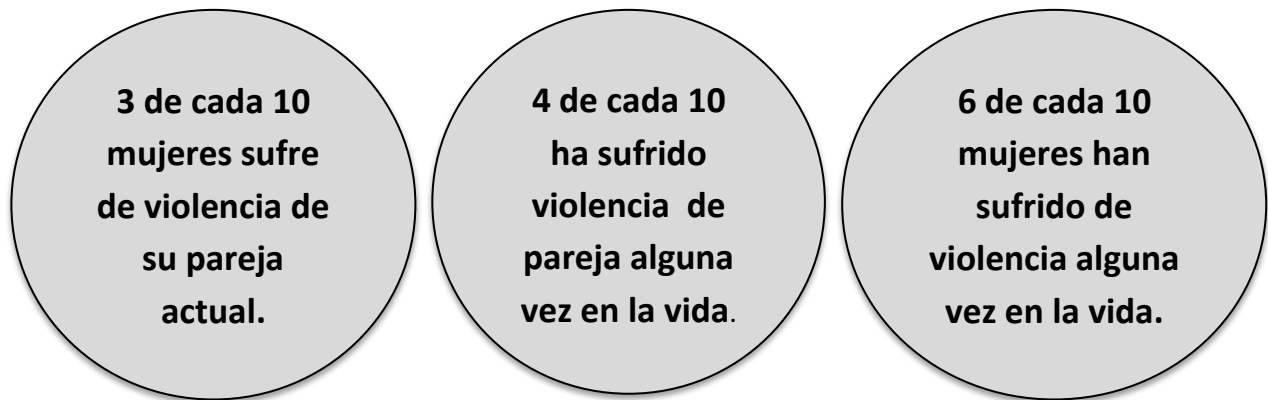
---

<sup>25</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos, “*El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia*”, p. 8 [en línea] Dirección: [http://132.247.1.49/CONACYT/16\\_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2\\_MarcelaLagarde\\_EI\\_der echo\\_humano\\_de\\_las\\_mujeres\\_a\\_una\\_vida\\_libre\\_de\\_violencia.pdf](http://132.247.1.49/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2_MarcelaLagarde_EI_der echo_humano_de_las_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia.pdf)

<sup>26</sup> Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2006.

<sup>27</sup> Datos obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2006, p.30.

**Figura 1. Violencia hacia las mujeres**



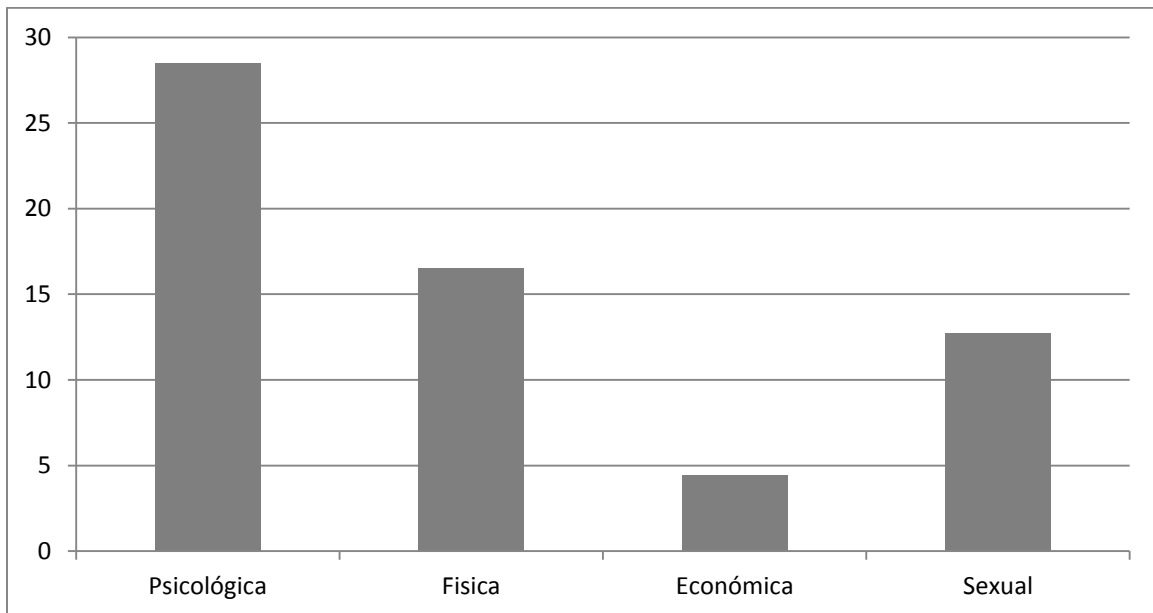
Fuente: Fuente: Secretaria de Salud, ENVIM 2006.  
[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/ENVIM\\_2006.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ENVIM_2006.pdf)

En la siguiente Gráfica, se pueden apreciar los tipos de violencia que sufrieron las víctimas por parte de su pareja actual durante los 12 meses anteriores a la aplicación de la encuesta y los resultados fueron los siguientes: violencia psicológica 28.5%, violencia física 16.5%, violencia económica 4.42 % y violencia sexual 12.7% (Gráfica2).

Haciendo una comparación con las cifras de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003 donde los datos arrojados fueron: violencia psicológica con 19.6%, violencia física 9.8%, violencia económica 5.1% y violencia sexual 7% (Gráfica 1),

Podemos notar que de 2003 a 2006 la violencia psicológica es la que predomina en las víctimas, humillaciones, celos y menosprecio fueron las acciones en las que se vieron más involucradas las encuestadas, seguida con la violencia física donde los empujones y los golpes con la mano o puño por parte de la pareja fueron las acciones que incrementaron en este tipo de violencia, así los resultados aumentaron casi el doble de los puntos porcentuales, excepto en el tipo de violencia económica, que disminuyó 1%.

**Gráfica 2. Tipos de violencia de pareja actual 2006**



Fuente: Secretaría de Salud, "Tipos de Violencia de pareja actual. ENVIM 2006".  
[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/ENVIM\\_2006.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ENVIM_2006.pdf)

El 1 de febrero de 2007 se aprueba la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, esta Ley establece la coordinación entre la Federación, los estados y municipios mediante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y con el aumento de casos de Trata de Personas, en noviembre de ese mismo año se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

"La Procuraduría General de la República a través de la Fiscalía Especial para Delitos Violentos Contra Mujeres a partir de su creación en 2006. Sin haber resultados efectivos, y con un número importante de casos emblemáticos de violencia contra mujeres sin resolver, cometidos, algunos de ellos, por integrantes de cuerpos policíacos y del Ejército, en 2008 fue transformada en Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA)."<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos, Op. Cit., p.8.



Mediante el acuerdo A/024/08, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2008, a la Fiscalía Especial adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República, se le adicionaron atribuciones para la investigación de delitos de trata de personas y de delitos cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes a través de medios electrónicos.

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), es el instrumento donde el Poder Ejecutivo fija las estrategias, prioridades y objetivos que llevará a cabo la Administración Pública. Asimismo, presenta los programas regionales y sectoriales a emplear durante el sexenio presente.

Cuenta con cinco metas nacionales: México en paz, México incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad, y tres estrategias transversales: Gobierno Cercano y Moderno, Democratizar la productividad y Perspectiva de Género.

En términos de igualdad con base en este instrumento, la meta de un México incluyente es reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres en acceso al campo laboral y a la seguridad social, garantizando sus derechos sociales, además busca una autonomía y bienestar económico para ellas impulsando políticas de desarrollo integral. “La igualdad sustantiva entre mujeres y hombres deberá verse reflejada en la educación, la cultura, el deporte, y en las especialidades técnicas y científicas.”<sup>29</sup>

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018, está contemplado como el tercer eje transversal del PND, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013, que tiene por objeto incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, estrategias, acciones y programas de la Administración Pública Federal.

---

<sup>29</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de México, p. 67 [en línea] Dirección: <http://pnd.gob.mx/>

“Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. Este es el primer Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.”<sup>30</sup>

El Programa Nacional garantiza el cumplimiento de los derechos humanos a fin de alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, impulsa la institucionalización de la perspectiva de género en las acciones gubernamentales y responde a los compromisos que el Estado Mexicano tiene con tratados internacionales y convenciones tales como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

## **1.2 Marco Legal que regula los delitos de Violencia contra las mujeres y Trata de Personas**

En este apartado se mencionan los ordenamientos jurídicos nacionales vigentes y de derecho internacional ratificados por México, que regulan la violencia contra las mujeres, la trata de personas y el feminicidio.

### **1.2.1 Convenciones Internacionales**

A partir de los años noventa, la violencia contra las mujeres fue el centro de atención de distintas organizaciones internacionales, como consecuencia de esto México adoptó diversos instrumentos internacionales entre los más importantes son la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, que también le competen a la Fiscalía Especial para los Delitos de violencia contra las Mujeres y que se explican a continuación:

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 23.

## **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)**

Adoptada el 9 de junio de 1994 en Brasil, con el objetivo de regular el fenómeno de la violencia contra la mujer. Afirma en su artículo 1 “debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”<sup>31</sup>

Explica los deberes que tienen los Estados partes, como adoptar políticas para la prevención, sanción y erradicación de dicha violencia, así como medidas legislativas para la protección y dignificación de los derechos de la mujer.

“Artículo 5 Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.”<sup>32</sup>

Como ya se mencionó la Convención distingue diferentes tipos de violencia en específico:

- 1) La violencia dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal. Este tipo de violencia se sigue percibiendo como algo aceptable, debido que es un delito rara vez denunciado, “por miedo a represalias, presión por parte de la familia o la comunidad para no revelar los problemas domésticos, poco conocimiento de las mujeres sobre sus derechos, falta de servicios de apoyo, dependencia económica y la percepción de que la policía no responde con soluciones apropiadas.
- 2) Aquella ejercida fuera del ámbito doméstico por otras personas y que comprende entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de persona,

---

<sup>31</sup> OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Brasil, 1994 [en línea] Dirección: <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

<sup>32</sup> Ídem.

prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

- 3) Aquella que deriva del uso del poder del Estado en forma arbitraria. En algunas constituciones ya se expresa como violencia institucional, a la violencia ejercida por el Estado debido que “la violencia contra las mujeres perpetrada por el Estado es cada vez más relevante, pues continuamente aumenta el número de casos de violencia contra la mujeres, en particular la violencia sexual, incluida la violación, cometida por agentes estatales en hospitales, centros educativos y centros de privación de la libertad, entre otros.”<sup>33</sup>

La Convención fue publicada el 12 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y ratificada el 19 de junio de 1998.

México a partir de la *Convención de Belém do para* ha tenido grandes avances en cuestión legislativa, sin embargo los compromisos suscritos por el Estado Mexicano no se han cumplido en su totalidad, debido a causas históricas y estructurales del país que restringen los derechos sociales de las mujeres debido a la organización patriarcal de la vida social .

### **Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**

Fue adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979 y ratificada por México el 23 de marzo de 1981. A partir de esta fecha, el Estado mexicano está comprometido a velar por los derechos humanos de las mujeres, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación. Esta Convención fue adoptada para mejorar las condiciones de vida de las mujeres de los Estados parte.

Además ampara la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida: “Artículo 3: Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas

---

<sup>33</sup> Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, MESECVI, 2014., p. 24.

apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”<sup>34</sup>

A pesar del trabajo realizado en el ámbito legislativo, social y cultural, la mujer sigue siendo objeto de discriminación en la esfera política, económica, laboral y civil. La tasa de feminicidios en el país sigue en aumento, y muchos de estos casos son marcados por la negligencia e impunidad dentro del sistema de justicia penal, esto genera sentimiento de desconfianza e inseguridad a las mujeres.

“La legislación no será plenamente efectiva si no se sensibiliza a los funcionarios públicos y no se crean procedimientos adecuados a las necesidades de las mujeres víctimas de violencia. Los procedimientos especializados de justicia y el personal capacitado con respecto a las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres pueden reducir la victimización secundaria en el sistema de justicia, aumentar la eficiencia de los procesos y mejorar sus resultados, y así alentar a las víctimas y sobrevivientes a denunciar el delito”<sup>35</sup>.

Debido al aumento en los índices de violencia contra las mujeres, el Gobierno Mexicano se ha vuelto acreedor a varias llamadas de atención y ha sido obligado a prestar atención a las disposiciones de la CEDAW desde 2009, además, se le han hecho varias recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, como la siguiente: “los organismos internacionales muestran preocupación por la desarticulación y falta de homologación de las legislaciones en materia de prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, y les recomiendan que tengan las mismas definiciones de violencia en todo el país, y que tipifiquen a la brevedad el delito de feminicidio”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. [en línea] Dirección: [http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf)

<sup>35</sup> Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, MESECVI, 2014., p. 52

<sup>36</sup> Anaya Muñoz, A., García Campos, A., “Recomendaciones Internacionales a México en materia de Derechos Humanos. Contrastes con la situación del país” Naciones Unidas, México, 2014., p. 28

En el 32° período de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer realizó un informe en 2005 sobre recomendaciones para los delitos cometidos en Ciudad Juárez, Chihuahua, que corresponden a la reparación integral del daño donde se menciona que: “Impulsará espacios de discusión pública, académica y legislativa para la construcción del concepto de feminicidio, lo que servirá para revisar el marco jurídico, legal, federal y estatal con base en el derecho internacional”<sup>37</sup>.

En 2006, la CEDAW hace una recomendación similar sobre la tipificación del delito de feminicidio y para acelerar la aprobación de este en el Código Penal Federal, además, muestra su preocupación por la persistencia de violencia contra la mujeres y la situación que viven, de discriminación e inseguridad en el territorio mexicano, con el aumento del abuso y acoso sexual, así como las desapariciones forzosas de estas.

En las recomendaciones finales de 2012, la CEDAW muestra su preocupación por la falta de aplicación de la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como del Mecanismo de la Alerta de Género. También exhorta al gobierno a revisar sus estrategias de seguridad pública, prevención y sanción para la lucha frente a la violencia contra las mujeres.

## **1.2.2 Marco legal Mexicano que regula la Violencia contra las Mujeres y la trata de personas**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, es el eje de rector del sistema jurídico del país, de esta provienen todos los ordenamientos jurídicos, federales y locales. Establece las atribuciones, el funcionamiento y la estructura del gobierno, vela por las garantías individuales

---

<sup>37</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México” Naciones Unidas, 2005., p.64

de la población, expuestas en la Constitución y en tratados internacionales que estén ratificados por el estado mexicano.

Entrando en materia de derechos humanos, en 2011 se reformó el artículo 1° que prohíbe la esclavitud y la discriminación de cualquier tipo sea, género, religión, condición social, entre otras cuestiones, establece que todas las personas gozarán de los derechos que en la Constitución se mencionan, así como en las convenciones y tratados internacionales a los que el Estado Mexicano este comprometido, teniendo la obligación de promover, garantizar y respetar “los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”<sup>38</sup> asimismo, de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a estos derechos.

Se incorpora el principio *Pro persona*<sup>39</sup> llamado también el criterio fundamental para consolidar los derechos humanos, y con base en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), propone el análisis de las normas para aplicar la que más favorezca a una persona frente a un juez u otra autoridad en un juicio.

El artículo 4° constitucional menciona:

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [en línea], Dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf)

<sup>39</sup> La profesora Mónica Pinto definió el principio Pro persona como: “un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma e interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre” Extraído de: Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio pro persona: Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos. CNDH. Primera Edición 2013., p. 19. Dirección: [http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio\\_pro-persona.pdf](http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio_pro-persona.pdf)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el propósito del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”<sup>40</sup>

### **Código Penal Federal (CPF)**

El Código Penal Federal es uno de los ordenamientos jurídicos más importantes para la Fiscalía Especial debido a que éste regula los delitos en materia de violencia contra las mujeres y trata de personas. Sin embargo, fue hasta el 14 de junio de 2012 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionan disposiciones al CPF; referente a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se adicionó el Capítulo V sobre el delito de Femicidio:

#### **“Capítulo V**

#### **Femicidio**

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctimas presente signos de violencia sexual de cualquier tipo (...)”<sup>41</sup>

Se agregan también los diferentes tipos de violencia y los delitos de Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación en el capítulo I del Título decimoquinto Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

---

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> 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. [en línea], Dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref113\\_14jun12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref113_14jun12.pdf)



## **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**

En 2006 se aprueba esta Ley que tiene como objetivo principal regular y garantizar la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como velar por las garantías individuales expuestas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coordina las acciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para realizar políticas, estrategias y programas, en materia de igualdad. Vela por la igualdad sustantiva, fomentando la participación política de las mujeres, la eliminación de los estereotipos y el manejo de lenguaje incluyente. En 2013 se adiciona el tema de violencia contra las mujeres, y se reforman el artículo 17 sobre la Política Nacional en Materia de Igualdad, fracción VII, donde se menciona que es necesario adoptar medidas para la erradicación de la violencia contra las mujeres y el artículo 40, fracción IX donde se establecen mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres.

### **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)**

A través de los años se han logrado diversos avances de la situación que viven las mujeres, en el caso de las leyes, estas se han actualizado para proteger la realidad de su contexto social, a lo largo de la historia los derechos de la mujer se pretendían incluidos en los derechos del hombre como en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, cambiando gracias a diversos movimientos sociales para incluir a los derechos de las mujeres en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Fue en 2006 que la Antropóloga y legisladora Marcela Lagarde y de los Ríos junto con un grupo de investigadoras, tipificaron el delito de feminicidio, realizando una *“Investigación Diagnóstica sobre Violencia Feminicida en la República Mexicana”*<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Feminicida en la República Mexicana, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Feminicidios en la República Mexicana, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México 2006. [en línea] Dirección:

Esta fue la primera investigación científica sobre violencia contra las mujeres hecha mediante perspectiva feminista de género.

Los datos arrojados<sup>43</sup>:

**Figura 2. Violencia feminicida**



Fuente: Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Feminicida en la República Mexicana, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Feminicidios en la República Mexicana, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México 2006  
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/siv1/fem/CEF%20\(D\)/finales/8\\_Bibliografia.swf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/siv1/fem/CEF%20(D)/finales/8_Bibliografia.swf)

“Al estudiar la violencia en concreto, encontramos que es una dimensión extraordinariamente poderosa de las formas de dominación de género de los hombres sobre las mujeres. Como género las mujeres en México, estamos sometidas en grados diversos a poderes de exclusión, segregación, discriminación y explotación de género de tipo estructural, por ser mujeres.”<sup>44</sup>

---

[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/siv1/fem/CEF%20\(D\)/finales/8\\_Bibliografia.swf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/siv1/fem/CEF%20(D)/finales/8_Bibliografia.swf)

<sup>43</sup> *Ibíd.* Primeros datos oficiales arrojados de la Investigación, solo de homicidios dolosos contra niñas y mujeres.

<sup>44</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos, “El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia”, p.10 [en línea] Dirección:

Esta Ley tiene como objetivo proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, así como prevenir, erradicar, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y vuelve al Estado el generador de soluciones a este problema.

La publicación de esta ley ocasionó que a partir de 2007 se crearan políticas públicas, se modificaran leyes, estatutos y códigos en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres en los tres órdenes de gobierno para brindar seguridad a las mujeres.

Asimismo, México se convirtió en uno de los primeros países en incorporar el término Femicidio en su legislación, fue esta Ley al exponerlo como Violencia Femicida:

“Artículo 21.- Violencia Femicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”<sup>45</sup>

La investigación realizada por la antropóloga Marcela Lagarde arrojó que existían diversas formas de dominación de género del hombre hacia la mujer, por el hecho de ser mujer, al discriminarla y excluirla, en la esfera pública y privada.

En esta Ley se incluyen los diferentes tipos y modalidades de violencia de género.<sup>46</sup>

- Violencia psicológica: es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la

---

[http://132.247.1.49/CONACYT/16\\_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2\\_MarcelaLagarde\\_El\\_der\\_echo\\_humano\\_de\\_las\\_mujeres\\_a\\_una\\_vida\\_libre\\_de\\_violencia.pdf](http://132.247.1.49/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2_MarcelaLagarde_El_der_echo_humano_de_las_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia.pdf)

<sup>45</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 01 de febrero de 2007 [en línea] Dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf)

<sup>46</sup> Ibid. Artículo 6.

depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

- Violencia física: Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas o externas;
- Violencia patrimonial: es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- Violencia económica: Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
- Violencia sexual; Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
- Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Un instrumento de gobierno que contiene la LGAMVLV es la alerta de violencia de género, esta fue diseñada para analizar, investigar y atacar la violencia feminicida, ante la presencia de focos rojos en las entidades del país, tiene como objetivo garantizar la seguridad de las mujeres y eliminar todo tipo de violencia contra las mismas.

“La alerta de género es un recurso jurídico que obliga a actuar a los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal de manera articulada para atender

hechos de violencia feminicida en una zona determinada, desde una perspectiva de género, de forma pronta y expedita, sin dilación. Es una medida de emergencia que implica acciones gubernamentales de investigación, procuración y administración de justicia que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, a la detención y el proceso de los agresores y al acceso a la justicia de familiares de las víctimas.”<sup>47</sup>

### **Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012, abrogando la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas<sup>48</sup>, tiene como objeto, establecer mecanismos de coordinación para investigar, sancionar, prevenir y brindar atención a las víctimas de los delitos en materia de Trata de personas, en los tres órdenes de gobierno.

Se faculta al Ministerio Público y a los Poderes Judiciales de la federación a brindar asistencia y protección a las víctimas, así como realizar las indagatorias correspondientes de los delitos cometidos en materia. Además se publican las penas con las que serán sancionados los delitos de Trata que van de los 5 a 30 años según la naturaleza del delito.

Es importante recalcar que en el Capítulo II de la Ley, se comprende el tratamiento y la protección de las víctimas, según el artículo 68, que menciona:

“I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización.

---

<sup>47</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos, “El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia”, p.21 [en línea] Dirección: [http://132.247.1.49/CONACYT/16\\_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2\\_MarcelaLagarde\\_El\\_derecho\\_humano\\_de\\_las\\_mujeres\\_a\\_una\\_vida\\_libre\\_de\\_violencia.pdf](http://132.247.1.49/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2_MarcelaLagarde_El_derecho_humano_de_las_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia.pdf)

<sup>48</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2007

...

II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación.”<sup>49</sup>

Así como el artículo 83, que explica las funciones del Programa de Protección a Víctimas y Testigos: “La Procuraduría elaborará un programa para ofrecer cambio de identidad y reubicación a víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de la presente Ley, cuya integridad pueda estar amenazada.”<sup>50</sup>

En 2014 se fortalece la Ley y se reforma, agravando las penas para los victimarios hasta por 30 años de prisión, según el delito cometido, además de adicionan diversos tipos de delitos en materia de trata.

### **1.2.3 Protocolos Internacionales**

#### **Protocolo Alba**

En la sentencia de 16 de noviembre de 2009, en el caso González y otras (“campo algodnero”) vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitó la Implementación de un programa de búsqueda y localización de mujeres... “. Los representantes solicitaron revisar, rediseñar y reestructurar el “Operativo Alba” con “la participación de expertos internacionales en la materia que permitan [...] establecer un programa de investigación y documentación de respuesta inmediata [que cuente con] los recursos financieros correspondientes para su adecuado funcionamiento.”<sup>51</sup>

Organizaciones de la sociedad civil en conjunto con el gobierno de Ciudad Juárez, Chihuahua, instauraron el Protocolo Alba, debido a los casos de desapariciones de mujeres y de la ineficacia de la administración pública por encontrarlas.

---

<sup>49</sup> Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Diario Oficial de la Federación, 14 de junio de 2014 [en línea] Dirección: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>

<sup>50</sup> Ibid. Artículo 82.

<sup>51</sup> Sentencia del Caso González y otras (“Campo algodnero”) contra México, sentencia de 16 de noviembre 2009, San José, Costa Rica. Corte IDH, Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/16-juris/22-casos-contenciosos>

El protocolo Alba opera desde 2003 en Chihuahua, sin embargo, se ha solicitado ser reestructurado y adecuado a todos los Estados de la República.

El protocolo según la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es el “Mecanismo que permite la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno comprometidos en la promoción y ejecución de actividades conducentes para la localización de mujeres con reporte de extravío.”<sup>52</sup>

Además de contar con la coordinación de los tres órdenes de gobierno, también cuenta con medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil e instituciones policiales internacionales.

Este protocolo cuenta con tres fases de acción, en la primera se levanta la denuncia ante el ministerio público, y se realiza una búsqueda inmediata, en la fase dos, se refuerza la búsqueda, y se entregan los reportes de las acciones realizadas, la fase termina cuando localizan a la niña, adolescente o mujer. Si no se llegara a contar con mayores indicios en la investigación, se comienza la fase tres, en donde se analiza si la niña, adolescente o mujer es víctima de un delito. La búsqueda no termina hasta encontrar a la víctima.

**Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo, 2000)**

El 25 de diciembre de 2003 entra en vigor el Protocolo de Palermo en México, dicho, protocolo que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, protege especialmente a las mujeres y niños de delitos relacionados con la trata de personas, “previene, combate y ayuda a las

---

<sup>52</sup> Información disponible en el Portal de la CONAVIM, Dirección: <https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/sabes-que-es-el-protocolo-alba>

víctimas de dicha trata, además promueve la cooperación entre los Estados parte.”<sup>53</sup>

En su artículo 3 define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.”<sup>54</sup>

Obliga a los estados parte a brindar protección y asistencia según lo requieran las víctimas, así como en actualizar su ordenamiento jurídico interno, para prevenir y sancionar este delito.

---

<sup>53</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolos de Palermo) p.4 [en línea] Dirección: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosProtocolo/PAG1015.pdf>

<sup>54</sup> Ibíd. p.5



## **Apartado 2. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres**

Como se menciona en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará Los Estados Partes deben condenar todas las formas de violencia contra la Mujer, “El deber de garantía implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público... Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos.”<sup>55</sup>

México como Estado parte de la Convención de Belém do Pará y de la CEDAW, creó diversas políticas, estrategias, leyes e instituciones que velan por los derechos humanos, y previenen y sancionan delitos como la violencia contra las mujeres y trata de personas.

Como se explicó en el primer apartado de este Informe, el Estado mexicano crea como respuesta al aumento de violencia en el norte del país, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Sin embargo, esta Fiscalía no cumplía con los objetivos planteados por el gobierno, ni con las recomendaciones internacionales planteadas para México por las convenciones y tratados internacionales.

La falta de competencia para resolver e investigar el delito de violencia al norte del país sugirió la creación de una nueva Fiscalía encargada de perseguir este delito en todo el país. Así se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM).

No obstante, no se lograron los objetivos ni las metas planteadas para erradicar este delito. Debido al vacío legal que no permitía aplicar las sanciones correctas, a la falta de protocolos de investigación y a la falta de consignación de responsables

---

<sup>55</sup> Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, MESECVI, 2014. p 41.

en los casos de San Salvador Atenco, Campo Algodonero y la denuncia de pederastia por parte de la periodista Lydia Cacho. .

En 2008, la trata de personas y los delitos en agravio a niñas, niños y adolescentes convirtieron a México en su principal escenario, el aumento de prostitución y pornografía infantil, forzó al gobierno a tomar acciones para erradicar estos delitos, esta situación, las llamadas de atención por parte de los organismos internacionales, la ineficacia y los diversos casos sin resolver de la FEVIM hizo que se tomarán medidas para transformarla en la actual Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas (FEVIMTRA).

## **2.1 Misión y Visión**

La Misión de la FEVIMTRA es ser una “Instancia que como repuesta de Estado a la violencia contra las mujeres y la trata de personas, contribuye a una procuración de justicia igualitaria para mujeres y hombres, que fortalece el Estado de derecho, que da cumplimiento a los tratados internacionales ratificados por México y que atiende la perspectiva de género. Con estos fines, pone como centro de sus tareas la integración de las investigaciones penales en el combate a esta clase de delitos y la atención integral de las víctimas; participa en la construcción de políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres y la trata de personas, y colabora en la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas”<sup>56</sup>.

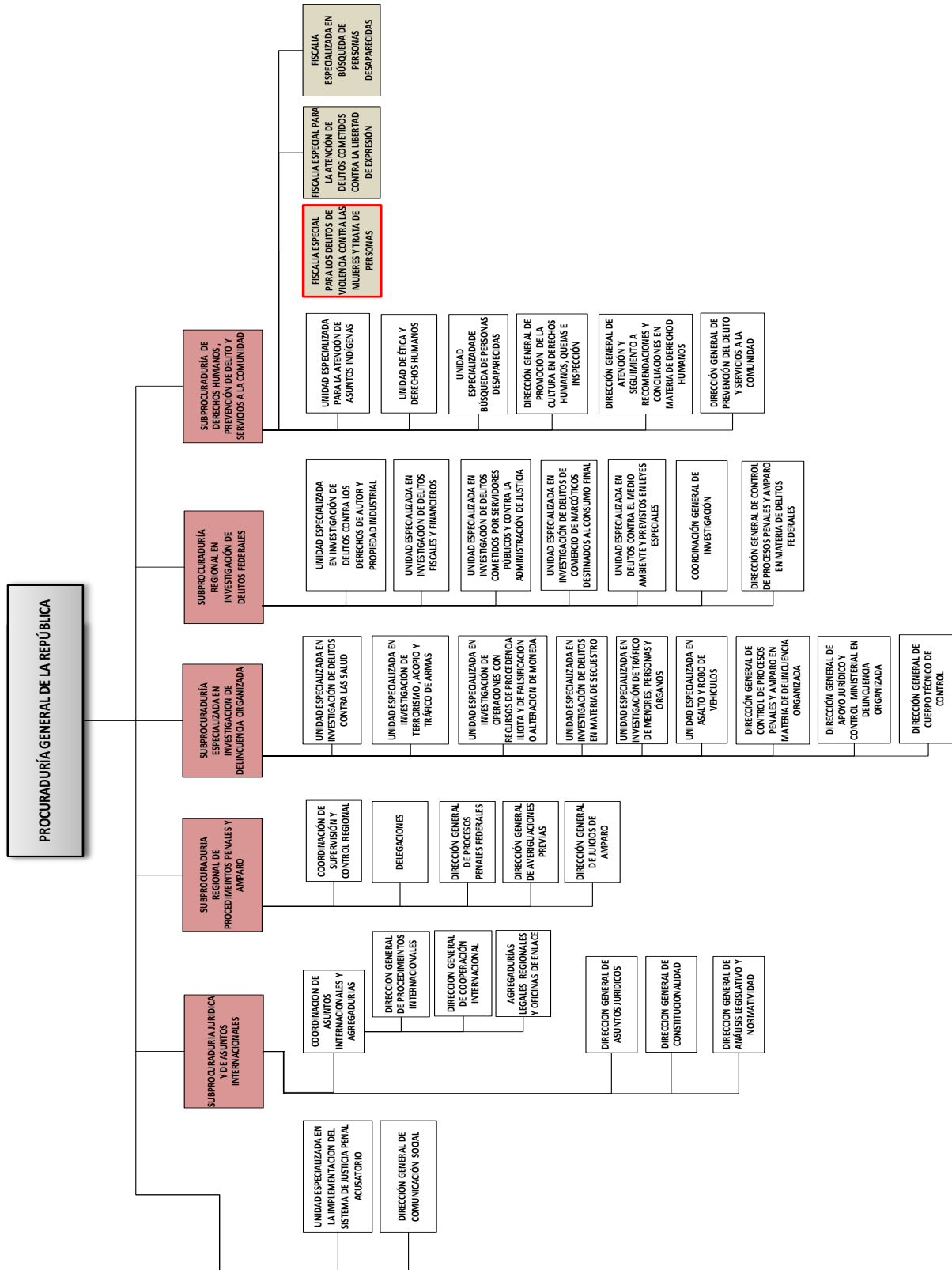
La Visión de la FEVIMTRA es “Ser una instancia modelo en el ámbito nacional por su aptitud para conducir una investigación ministerial de los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, centrada en la atención integral de las víctimas, que concluya en resoluciones sólidamente sustentadas; y por su interlocución con otras instituciones públicas y con la sociedad civil, para la construcción corresponsable de una cultura que propicie el ejercicio igualitario del derecho a una vida libre de violencia y que combata la impunidad”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Información disponible en el Portal de internet de la FEVIMTRA, Dirección: [www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra](http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra)

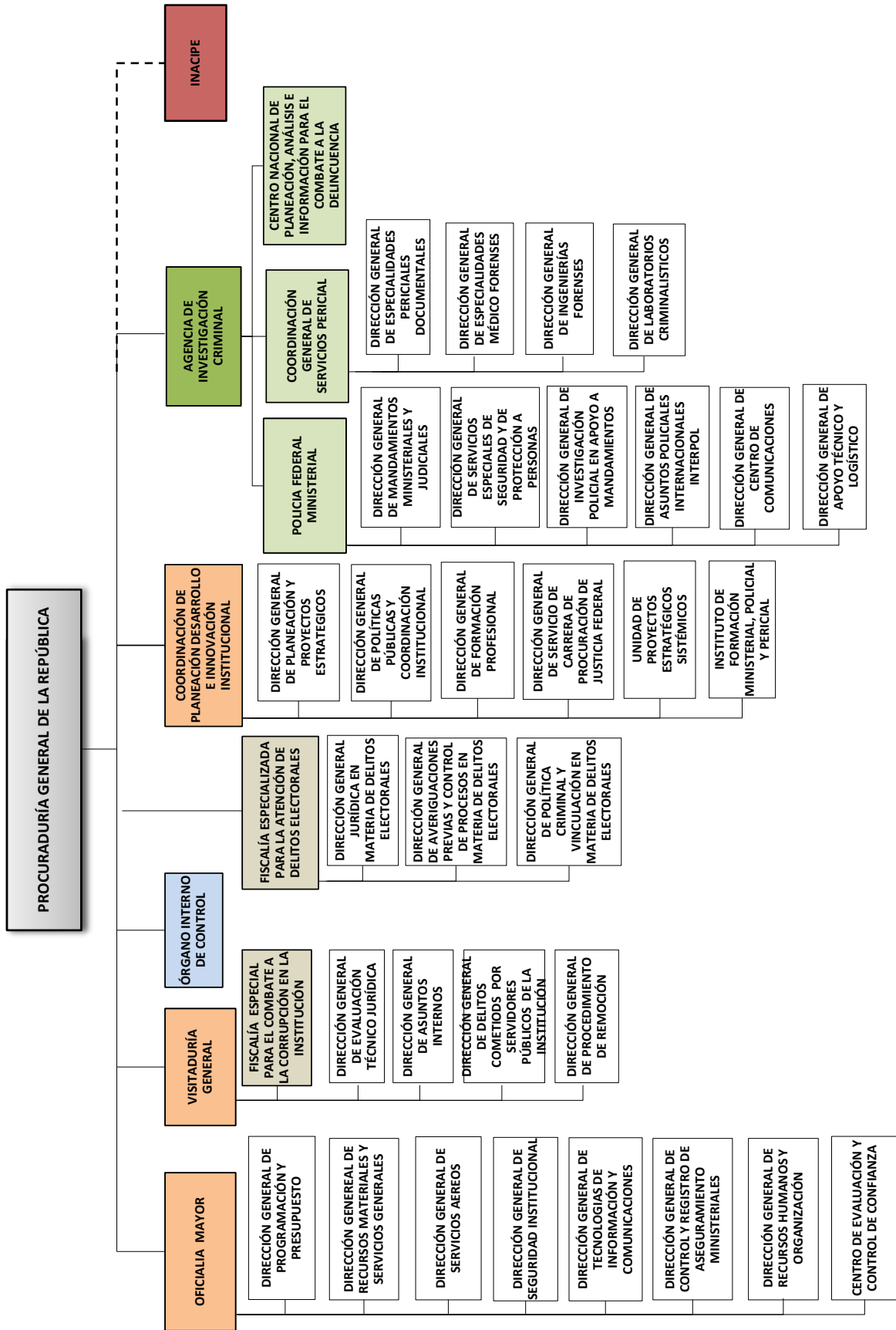
<sup>57</sup> Ídem.

Figura 3. Organigrama de la Procuraduría General de la República



Fuente: Portal de la Procuraduría General de la República  
<https://www.gob.mx/pgr/documentos/estructura-organica-122767>

Figura 4. Organigrama de la Procuraduría General de la República



Fuente: Portal de la Procuraduría General de la República  
<https://www.gob.mx/pgj/documentos/estructura-organica-122767>

La Fiscalía Especial es una de las instituciones más importantes en el país que aplica políticas públicas y acciones para prevenir, investigar y erradicar la violencia de género, el feminicidio y la trata de personas en el país y en sus instituciones gubernamentales, por medio de cursos de sensibilización e igualdad de género.

Como se muestra en el organigrama anterior, perteneciente a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, de la Procuraduría General de la República, la Fiscalía Especial es la encargada de la investigación, prevención y atención de los delitos de violencia contra las mujeres, trata de personas y delitos cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes a través de medios electrónicos en el nivel federal, además es una de las encargadas del programa Alerta AMBER México.

A continuación, se realiza un análisis sobre la competencia de la FEVIMTRA en el delito de trata de personas, la implementación del Programa Alerta AMBER México, el funcionamiento del refugio especializado y la atención a víctimas, así como las cifras de su presupuesto y Averiguaciones Previas.

## **2.2 Trata de Personas**

Como se menciona en el portal de la FEVIMTRA la Trata de Personas “Es un delito en el que se utiliza a las víctimas para explotarlas en la pornografía, prostitución, laboralmente o se abusa de ellas en otras diversas formas. Todos podemos ser víctimas, pero son más vulnerables las mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como, las personas migrantes.”<sup>58</sup>

La Trata de personas es uno de los delitos más rentables, junto con el narcotráfico y la venta de armas, debido al incremento que ha tenido dicho delito, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó el 15 de noviembre del 2000 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementaba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y que en su tercer artículo define a la Trata

---

<sup>58</sup> Ídem.

de Personas como: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”<sup>59</sup>.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), estimó en 2005 que 12.3 millones<sup>60</sup> de adultos y niños se encontraban en situación de servidumbre, trabajo forzado y prostitución. Además se considera que el 55% de las víctimas son mujeres y niñas, quienes también constituyen el 98% de las víctimas de trata sexual.<sup>61</sup>

“La esclavitud y la explotación de seres humanos nunca han dejado de ser una realidad. Son cotidianas, visibles toleradas y fomentadas hoy de forma no tan diferente a otros siglos en que la llamada “trata de blancas” o el comercio de esclavos era incluso algo legal. La esclavitud y la explotación dejan ganancias inimaginables a los y las tratantes, pues las víctimas de estos delitos son explotadas una y otra vez.”<sup>62</sup> Según el Foro de Viena para combatir la Trata de Personas, cada año se generan entre 32,000 a 36,000 millones de dólares<sup>63</sup>.

En el libro “La Trata de Personas: Aspectos Básicos”<sup>64</sup>, editado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en conjunto con la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto de las Mujeres, menciona que este delito se compone esencialmente de tres fases:

---

<sup>59</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, 2003, p 2.

<sup>60</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Diagnóstico sobre la situación de la Trata de Personas en México” México, 2013, Pp. 15. [en línea] Dirección: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata\\_personas/docs/Diagnostico\\_Trata.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

<sup>61</sup> Ibid. p.17.

<sup>62</sup> Op.Cit. p.13.

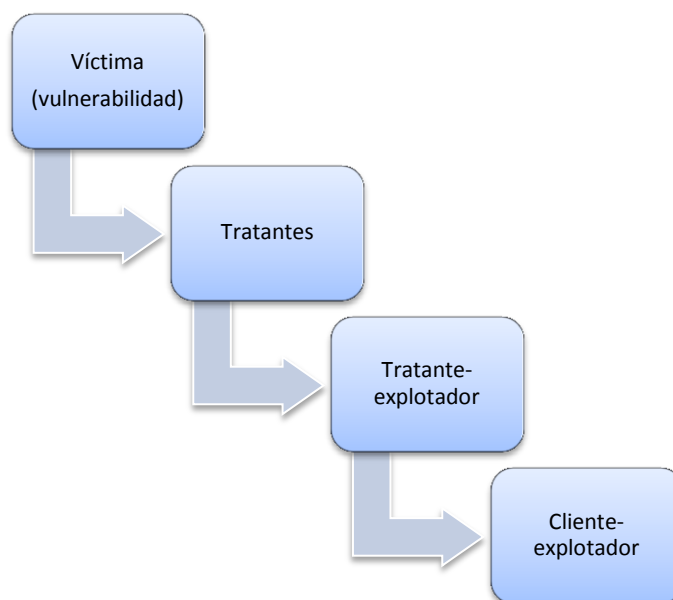
<sup>63</sup> Datos extraídos del Portal de la Organización Internacional de Trabajo. [en línea] Dirección: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_090355/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_090355/lang--es/index.htm)

<sup>64</sup> Organización Internacional para las Migraciones, “La Trata de Personas: Aspectos Básicos”, p. 21

- 1) **Enganche:** El tratante recluta a la víctima con base a engaños, como supuestas oportunidades de trabajo, agencias de reclutamiento, manipulación sentimental dentro de una relación de pareja, secuestro, o se les fuerza a través de la violación y sometimiento.
- 2) **Traslado:** puede ser legal o ilícitamente, a otro punto dentro del mismo país o a otro país, dependiendo de la situación geográfica, pueden desplazarse por tierra y/o mar. En varias situaciones las víctimas son amenazadas para que cooperen con el tratante frente a las autoridades en “robo de identidad” (generación de documentos con identidades que no pertenecen a la víctima).
- 3) **Explotación:** siendo coaccionada y amenazada, se obliga a la víctima a realizar diversas actividades (trabajo, sexual, doméstico u otros) que permitan su explotación. Siendo la Trata un delito muy complejo, la víctima puede ser explotada a través de diversos mecanismos.

En la siguiente Figura se puede notar el proceso que se da en el delito de Trata:

**Figura 5. Cadena de la Trata de Personas**



Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013 “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”.

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata\\_personas/docs/Diagnostico\\_Trata.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

En la Trata de Personas, la víctima puede ser cualquier persona, no se distingue entre género, raza o nivel socioeconómico, siempre y cuando cumpla con lo que el cliente demande, aunque siempre hay sectores de la población más vulnerables como son las niñas, niños y mujeres que son captados por la industria de la explotación sexual. Los factores de vulnerabilidad que expone la Fiscalía Especial y que aumentan el factor de riesgo a posibles víctimas son:<sup>65</sup>

- Complicidad: Es la tolerancia social de los delitos de trata de personas: el consentimiento de estas prácticas fortalece la cadena de impunidad
- Mensajes en los medios de comunicación masiva que presentan a las mujeres como objetos sexuales y reproducen patrones de discriminación e inferioridad de un género con relación a otro
- Las desigualdades sociales y de procuración de justicia que surgen de la discriminación de género es un caldo de cultivo para los tratantes
- La deserción escolar
- Falta de oportunidades de inserción laboral bien remuneradas
- La situación socioeconómica de las víctimas (la promesa de un mayor nivel de vida para las víctimas o de tener la oportunidad de continuar de una estudiante es muy tentadora)

En 2011, en el Foro de Discusión en línea sobre Trata de Personas, del Instituto Matías Romero de la Secretaria de Relaciones Exteriores, se ahonda sobre la situación de este delito en México. Cabe resaltar una de las respuestas de la FEVIMTRA en cuestión de los mecanismos psicológicos que utilizan los proxenetas rurales:

“(…) hablando específicamente sobre la explotación sexual derivada de la figura del “padrotazgo”, existen comunidades y municipios en la República Mexicana, donde ser padrote se considera un oficio más en la sociedad de la comunidad.”<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Información disponible en el Portal de internet de la FEVIMTRA, Dirección: [www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra](http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra).

<sup>66</sup> Novoa, A., Le Goff, H., Montiel, O., López, O., FEVIMTRA, Trata de personas Foro de Discusión en línea, Instituto Matías Romero, 2011. [en línea] Dirección: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83184/memoriatratapersonas.pdf>



Las estrategias para el proceso de reclutamiento de víctimas, muchas veces es transmitido de un tratante a otro, además, buscan nuevas estrategias para manipular a su víctima, como menciona un padrote<sup>67</sup> entrevistado por el Mtro. Oscar Montiel:

“Esta chamba es como cualquier juego, por ejemplo, las canicas. En este juego como en cualquier otro, si quieres ser el mejor, tienes que aprender bien las reglas y estar actualizado sobre las nuevas tecnologías para poder competir y estar a la vanguardia... para que te inicies en este oficio tienes que “tener la sangre fría” y te debes conseguir a un buen maestro para que te enseña y guie.”<sup>68</sup>

Los tratantes crean una relación de confianza con sus víctimas, mediante un breve noviazgo o hasta un matrimonio<sup>69</sup>, incluso llegan a tener hijos para después chantajear a su víctima, esta es una de las formas más comunes que utilizan los padrotes.

“En casi el 87% de los casos, las falsas promesas, tuvieron que ver con ofertas de trabajo, seguidas de las propuestas relacionadas con estudios, matrimonio, tener una familia, o, incluso, recibir ayuda para realizar un aborto, después de una violación.”<sup>70</sup> Sin embargo existen otras formas de enganche de por medio:<sup>71</sup>

- Manipulación o chantajes
- Endeudamiento de la víctima
- Robo de documentos personales (pasaporte, documentos oficiales)
- Amenazan a las familias de la víctima
- Secuestran o retienen a sus hijas o hijos
- Someten a la víctima a violencia física o psicológica.

---

<sup>67</sup> Un padrote es aquel que recluta mujeres con el fin de explotarlas sexualmente.

<sup>68</sup> Oscar Montiel Torres, Trata de personas: padrotes, iniciación y modus operandi, México, D.F., 2009. p.152

<sup>69</sup> En el Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas de la Organización Internacional para las Migraciones se menciona que el engaño es el método más efectivo y el principal para los reclutadores que dejan a las víctimas a disposición de los tratantes.

<sup>70</sup> Le Goff y Lothar. “La Trata de personas en México Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas”, Organización Internacional para las Migraciones, México, D.F., 2011. p. 64

<sup>71</sup> Op. Cit. p.15

Las zonas más comunes de reclutamiento de víctimas suelen ser las ciudades fronterizas hacia México y Estados Unidos, en estos lugares, el proceso de enganche es más fácil debido a la falta de documentación por parte de la víctima y a los deseos de esta por cruzar la frontera. “México, es considerado país de reclutamiento y destino de víctimas de trata, tanto en el caso de personas mexicanas y extranjeras que habita en el país, como de aquellas que transitan por su territorio para trasladarse a los Estados Unidos o a Canadá”<sup>72</sup>

En México, el delito de trata de personas se presenta de diferentes maneras, en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos se mencionan las Modalidades en las que se presenta la trata, que son las siguientes:<sup>73</sup>

1. La esclavitud
2. La condición de siervo
3. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual
4. La explotación laboral
5. El trabajo o servicios forzados
6. La mendicidad forzosa
7. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas
8. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años
9. El matrimonio forzoso o servil
10. Tráfico de órganos, tejidos, células de seres humanos vivos
11. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos

Para entender mejor las implicaciones de la trata en sus diferentes modalidades se presenta el siguiente cuadro en el que se describen los tipos de explotación y los sectores donde se ejerce esta:

---

<sup>72</sup> Op. Cit. p. 63

<sup>73</sup> Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, p. 7. [en línea] Dirección: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>

<b>Cuadro 1. Tipos de explotación</b>	
<b>Tipos de explotación</b>	<b>Sectores donde se ejerce la explotación</b>
<b>Sexual</b>	Prostitución forzada Explotación sexual comercial infantil Pornografía (fotografías, películas, internet) Turismo sexual Agencias matrimoniales Embarazos forzados
<b>Laboral</b>	Servicio doméstico Fábricas, maquiladoras Trabajo agrícola Construcción, minas, pesca Mendicidad
<b>Servidumbre</b>	Matrimonio servil Prácticas culturales o religiosas Trabajo doméstico Alquiler de vientres
<b>Falsas adopciones</b>	Compra o venta de niños para adopción
<b>Comisión de delitos menores</b>	Robos Venta de drogas, armas, artículos robados
<b>Tráfico de órganos</b>	Sustracción, sin consentimiento o bajo coerción, de los órganos, tejidos o sus componentes
<b>Militar</b>	Soldados cautivos Niños soldados
<b>Esclavitud</b>	El estatus o condición de una persona sobre la cual se ejercen todos los poderes asociados al derecho de propiedad o algunos de ellos

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones Misión México, “La trata de personas en México Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas”.

[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/trata\\_de%20personas\\_05.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_05.pdf)

A pesar de los esfuerzos legislativos por frenar y prevenir este delito, el número de víctimas va en aumento, las modalidades de explotación sexual y laboral hasta el año 2013 son las que predominan en México según estadísticas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se presentan en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 2. Modalidades del delito de trata en México (Primer trimestre 2013)</b>							
<b>Modalidad</b>	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Porcentaje
<b>Sexual</b>	19	64	67	87	19	256	76.6
<b>Laboral</b>	6	20	19	7	1	53	15.9
<b>Sexual y Laboral</b>	5	4	5	4	0	18	5.4
<b>Extirpación de un órgano</b>	0	2	0	0	0	2	0.6
<b>Esclavitud/prácticas análogas</b>	0	0	3	0	0	3	0.9
<b>Entrega o recepción ilícita de persona menor de 18 años</b>	-	-	-	1	0	1	0.3
<b>Publicidad ilícita en medios electrónicos</b>	-	-	-	1	0	1	0.3
<b>Total</b>	30	90	94	100	20	334	100.0

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013 “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”.

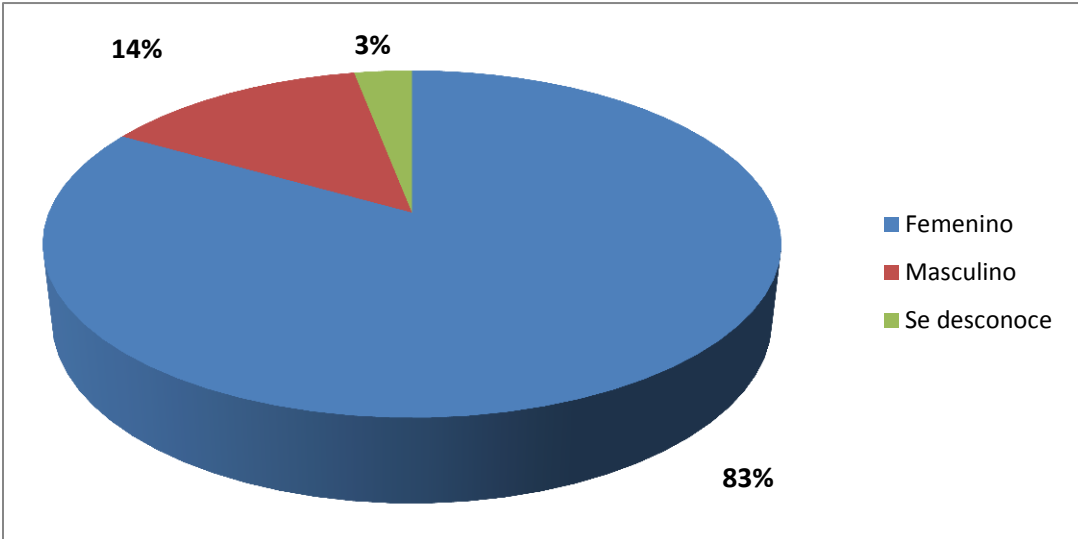
[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/trata\\_de%20personas\\_05.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_05.pdf)

En el cuadro anterior se muestra que la explotación de tipo de sexual es la que tiene el mayor porcentaje con un 76.6%, en este año (2013), México es considerado el primer lugar en casos de difusión y emisión de pornografía infantil, este tema se retomará más adelante.

Los datos arrojados por la Comisión Nacional de las Derechos Humanos para el perfil de la víctima demuestran que los casos de trata de mujeres son los que más se presentan con el 82.9%, frente a los casos de hombres que representan un 13.7% y en el 3% se desconoce el sexo de la persona (Gráfica 3).

En la Gráfica 4 se indica que en cuanto a la edad de las víctimas reportadas el 42.1% eran personas adultas, el 39.8% eran niñas, niños y adolescentes, y el 18.1% no fue posible reconocer la edad.

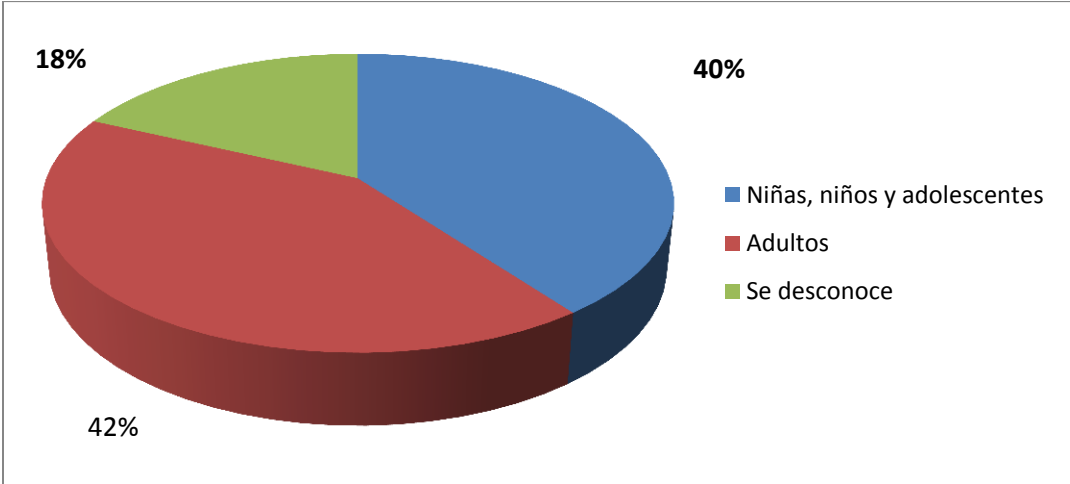
**Gráfica 3. Sexo de las Víctimas**



Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013 “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”.

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata\\_personas/docs/Diagnostico\\_Trata.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

**Gráfica 4. Etapa de vida de las víctimas**



Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013 “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”.

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata\\_personas/docs/Diagnostico\\_Trata.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

La trata y la desaparición de personas son delitos que cada vez están más ligados, sin embargo, con la falta de información por parte del gobierno respecto a variables que especifiquen la condición de búsqueda, y de cifras proporcionadas por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), no se puede concluir exactamente cuántas víctimas están ligadas con este delito.

### **2.3 Alerta AMBER MÉXICO**

El programa Alerta AMBER México (AAMX) es un instrumento que ayuda en la búsqueda y localización de las niñas, niños y adolescentes, y que consolida alianzas entre instituciones públicas y privadas del país, la sociedad civil y medios de comunicación. Funciona a través de la difusión masiva de alertas con formato único de datos con fotografía en todos los medios de comunicación disponibles, activando una alerta estatal, nacional o internacional, según sea el caso<sup>74</sup>.

El protocolo Alerta AMBER se va a tratar específicamente en el apartado 4.

### **2.4 Refugio Especializado y Atención Integral a Víctimas**

En la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se menciona que las autoridades respectivas al ámbito de los delitos mencionados deben prestar atención integral a las víctimas, proporcionándoles un refugio seguro, además corresponde a cada una de las entidades federativas, la creación de éstos.

En el capítulo V del Título III de dicha Ley se establecen las características correspondientes de los refugios de especializados para la atención de víctimas de violencia, en lo que se menciona lo siguiente:

“Artículo 54.- Corresponde a los refugios, desde la perspectiva de género:

(...)

---

<sup>74</sup> Información disponible en el Portal de Alerta AMBER México, [en línea] Dirección: <http://www.alertaamber.gob.mx/>

III. Proporcionar a las mujeres la atención necesaria para su recuperación física y psicológica, que les permita participar plenamente en la vida pública, social y privada;

Artículo 55.- Los refugios deberán ser lugares seguros para las víctimas, por lo que no se podrá proporcionar su ubicación a personas no autorizadas para acudir a ellos.

Artículo 56.- Los refugios deberán prestar a las víctimas y, en su caso , a sus hijas e hijos los siguientes servicios especializados y gratuitos:

- I. Hospedaje;
- II. Alimentación;
- III. Vestido y calzado;
- IV. Servicio médico;
- V. Asesoría jurídica;
- VI. Apoyo psicológico;

(...)

Artículo 57.- La permanencia de las víctimas en los refugios no podrá ser mayor a tres meses, a menos de que persista su inestabilidad física, psicológica o su situación de riesgo. <sup>75</sup>

La Fiscalía Especial cuenta con un Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Violencia de Género Extrema y Trata de Personas, inaugurado en 2009, en el que se brindan asesorías, alojamiento, protección y apoyo integral a la víctimas y a sus hijas e hijos, “es un lugar digno y seguro en dónde habitar de forma temporal, para la recuperación de su salud física y psicológica, su seguridad jurídica y la preservación de sus derechos humanos”<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 01 de febrero de 2007 [en línea] Dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf). Pp. 24-25.

<sup>76</sup> Op. Cit.

Asimismo se le otorgan diversos servicios como atención médica, apoyo psicológico, pedagógico, asesoría legal, vestimenta, alimentación, talleres de capacitación, actividades recreativas, así como seguimiento de sus casos.

Cabe destacar que la ubicación del Refugio Especializado es reservada y confidencial debido a que es de alta seguridad, al albergar a sobrevivientes de trata de personas y violencia extrema. Además, colaboran la Unidad de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública.

Según datos de la FEVIMTRA, del 1 de septiembre de 2014 al 30 de junio de 2015 se les proporcionó atención integral a 67 víctimas y se brindaron 10 mil 681 servicios, como se observa en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 3. Áreas en las que se brinda servicio de atención a víctimas</b>	
<b>Apoyo emocional</b>	<b>1,382</b>
<b>Apoyo legal</b>	123
<b>Apoyo en trabajo social</b>	789
<b>Servicios de Salud</b>	5, 255
<b>Acompañamientos</b>	950
<b>Servicios de Pedagogía</b>	1 631
<b>Talleres y actividades recreativas</b>	551

Fuente: Procuraduría General de la República, “3er Informe de labores 2014-2015”  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

## **2.5 Capacitaciones y Formación**

En la Fiscalía Especial se realizan actividades de capacitación para las y los servidores públicos de la Procuraduría General de la República e instancias vinculadas a la prevención y atención a víctimas de la trata de personas y violencia contra las mujeres.



**Figura 6. Actividades de capacitación y sensibilización**



Fuente: Procuraduría General de la República, “3er Informe de labores 2014-2015”  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

Los siguientes cuadros muestran los temas manejados en las capacitaciones para la profesionalización de funcionarios públicos y población en general, que llevó a cabo la FEVIMTRA, del 1 de septiembre al 30 de junio de 2015.

<b>Cuadro 4. Actividades en beneficio de niñas, niños y adolescentes</b>				
<b>Tema</b>	<b>Número de actividades</b>	<b>Total de participantes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
<b>Alerta AMBER México</b>	2	159	103	56
<b>Sensibilización en Temas competencia de la FEVIMTRA</b>	19	4,975	2,475	2,500
<b>Total</b>	21	5,134	2,578	2,556

Fuente: Procuraduría General de la República, “3er Informe de labores 2014-2015”  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

<b>Cuadro 5. Actividades dirigidas a operadoras y operadores del Sistema de Justicia Penal.</b>				
<b>Tema</b>	<b>Número de actividades</b>	<b>Total de participantes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
<b>Violencia contra las mujeres</b>	27	801	499	302
<b>Trata de personas</b>	15	506	266	240
<b>Otros</b>	4	110	82	28
<b>Total</b>	46	1,417	847	570

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

<b>Cuadro 6. Actividades dirigidas a servidoras y servidores públicos y población en general.</b>				
<b>Tema</b>	<b>Número de actividades</b>	<b>Total de participantes</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
<b>Violencia contra las mujeres</b>	2	79	57	22
<b>Trata de personas</b>	20	1,982	1,075	907
<b>Actividades de sensibilización</b>	5	514	322	192
<b>Total</b>	27	2,575	1,454	1,121

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

Estas actividades se llevan a cabo para profesionalizar a las y los servidores públicos que realizan la investigación ministerial, así como a las y los que brindan atención a la víctimas de violencia contra las mujeres y trata de personas, incluyendo cursos para evitar el síndrome del Bournout<sup>77</sup>.

Sin embargo, son pocas las actividades de capacitación que se realiza para el personal de la Fiscalía que con dificultad maneja el tema de trata de personas y que resulta ser insuficiente para brindar atención integral a víctimas de violencia y trata.

Si bien se le brinda un presupuesto considerable a la Fiscalía Especial, es importante desglosar el financiamiento de las actividades que conciernen a esta investigación y que se mencionan en el apartado siguiente.

## 2.6 Presupuesto

De 2009 a 2011, el presupuesto federal asignado a la FEVIMTRA para llevar a cabo medidas de prevención, brindar atención integral a víctimas de delitos de trata de personas, e investigar sobre los delitos relacionados, fue el siguiente:

Cuadro 7. Presupuesto anual de la FEVIMTRA			
Institución	2009	2010	2011
<b>FEVIMTRA</b>	91,100,000	85,400,000	105,500,000

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013 “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”.

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata\\_personas/docs/Diagnostico\\_Trata.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

Como se mencionó, el presupuesto asignado de 2009 a 2011 fue considerable y en aumento, no obstante, la Fiscalía no proporcionaba los resultados esperados, y con el aumento de funciones, ya para el ejercicio 2015, el anteproyecto de Presupuesto de la Procuraduría General de la República quedó establecido, según los objetivos establecidos en los programas y las necesidades de las Unidades

<sup>77</sup> La prevención al síndrome de Burnout (estrés laboral) puede beneficiar a las dependencias encargadas de atender a mujeres en situación de violencia de género, según la Guía Metodológica para la atención del desgaste profesional por empatía (Síndrome de Burnout) de la Secretaría del Desarrollo Social.

responsables. Se registraron 13 programas Presupuestarios de la Procuraduría en 2015 ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

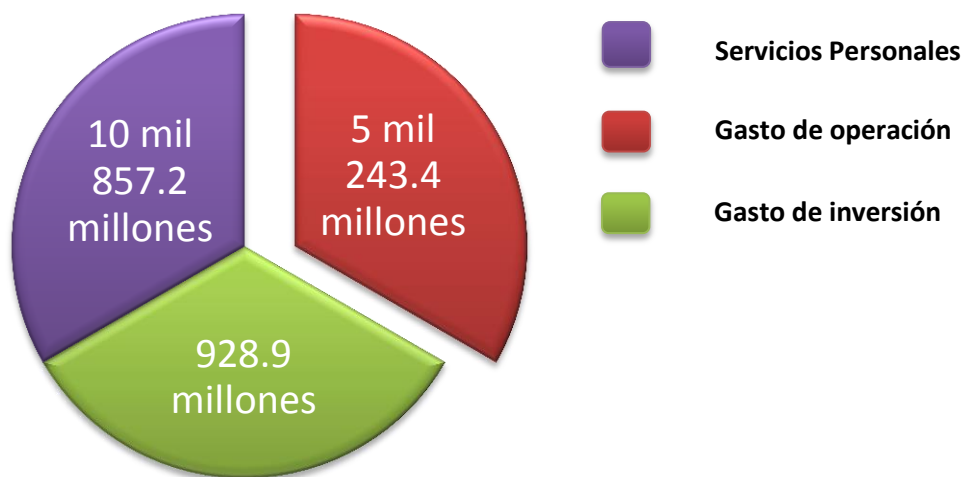
<b>Cuadro 8. Programas presupuestarios de la PGR 2015</b>		
<b>Tipo</b>	<b>Clave</b>	<b>Denominación</b>
<b>Programas Presupuestarios de la Procuraduría General de la República 2015</b>	O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
	M001	Actividades de apoyo administrativo
	R099	Cuotas, apoyos y aportaciones a organismos institucionales
	K027	Mantenimiento de infraestructura
	E002	Investigar y perseguir los delitos del orden federal
<b>Programas exclusivos de la PGR</b>	E003	Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada
	E006	Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial
	E008	Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional
	E009	<b>Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito</b>
	E010	Investigación académica en el marco de las ciencias penales
	E011	Investigar, perseguir y prevenir los delitos del orden electoral
	E12	Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal
	E013	<b>Promoción del desarrollo humano y planeación institucional</b>

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

pdf

El presupuesto aprobado para el ejercicio 2014 de la Procuraduría General de la República fue de 17 mil 288.3 millones, y para el 2015, de 17 mil 029.5 millones dividido de la siguiente manera:

**Gráfica 5. Presupuesto aprobado de la Procuraduría General de la Republica 2015**



Fuente: Procuraduría General de la República, “3er Informe de labores 2014-2015”  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

Según la Gráfica anterior, las cifras preliminares del presupuesto para 2015 de la procuraduría, casi 11 mil millones fueron destinados para servicios personales, 5 mil millones para gastos de operación y 928 millones para gastos de inversión, en éste año la Procuraduría se vio afectada con una disminución de 600 millones de pesos debido a las medidas de responsabilidad Fiscal que aplicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, dentro de las Acciones a Realizar que Promuevan la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Erradicación de la Violencia de Género y Cualquier forma de Discriminación de Género, se exponen los montos destinados a las acciones que la Procuraduría General de la República, referente a la promoción de los derechos humanos y atención a víctimas del delito.

Cuadro 9. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015					
RAMO	PP	ACCIÓN		DENOMINACIÓN	MONTO
		TIPO	NÚM		
17				Procuraduría General de la República	156,111,393
	E002			Investigar y perseguir los delitos del orden federal	84,588,839
		2		Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	84,588,839
			407	Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para Prevenir y Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos	71,588,839
			451	Generar, en la base de Datos Genéticos Forense, Información periódica y sistemática, desagregada por edad, estado civil y ubicación geográfica respecto a homicidios de mujeres que puedan constituir el delito de feminicidio	5,000,000
			450	<b>Apoyo para la operación del programa Alerta AMBER, México</b>	3,000,000
			449	Capacitación del personal ministerial, policial y pericial respecto a los protocolos de investigación en materia de feminicidios y violencia sexual	5,000,000
	E003			Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	53,745,596
		2		Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	53,745,596
			407	Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para prevenir y sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos	53,745,596
	E009			Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	13,776,958
		1		Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres	5,776,958
			158	Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para prevenir y sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para las protección y asistencia a las víctimas de estos delitos	5,776,958
		2		Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	8,000,000
			452	Otorgar servicios a víctimas en el Refugio especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata de Personas y violencia extrema	8,000,000
	M00 1			Actividades de apoyo administrativo	4,000,000
		1		Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres	4,000,000
			217	Creación de la Unidad de Igualdad de Género	4,000,000

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/tomo\\_1/tomo\\_1\\_ag ev.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/tomo_1/tomo_1_ag ev.pdf)

En el cuadro anterior se puede observar que en cuestiones de erradicar la violencia de género, promover la igualdad de género, otorgar servicios a víctimas en el Refugio Especializado y capacitar al personal ministerial, policial y pericial respecto a los nuevos protocolos de investigación, la Fiscalía Especial da pocos resultados, siendo que conserva un presupuesto capaz de cumplir con sus objetivos.

Sin embargo, en la acción de generar bases de datos genéticos forenses y llevar un registro acerca de delitos de feminicidios en el país la FEVIMTRA no ha dado detalles que se esté trabajando en estas acciones o que incluso se lleve un registro o un Banco de Datos como lo marca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia.

## 2.7 Averiguaciones previas (AP's)

En materia ministerial, por los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, se obtuvieron los siguientes datos hasta junio de 2015, siendo las probables víctimas de diferente nacionalidad y entidad federativa del país:

<b>Cuadro 10. Averiguaciones previas de violencia contra las mujeres y trata de personas</b>					
<b>Concepto</b>	<b>Datos anuales</b>			<b>Enero-junio</b>	<b>Total de AP's de violencia contra las mujeres y trata de personas</b>
	2012	2013	2014	2015	
<b>Iniciadas</b>	331	569	475	280	1655
<b>En trámite</b>	550	735	745	761	2791
<b>Determinadas</b>	<b>179</b>	<b>406</b>	<b>491</b>	<b>285</b>	<b>1361</b>
<b>Consignadas</b>	40	62	75	48	225
<b>Incompetencia</b>	72	224	281	138	715
<b>No ejercicio de la acción penal</b>	43	89	119	88	339
<b>Acumulación</b>	19	23	16	7	65
<b>Reserva</b>	5	8	0	4	17
<b>Reingresadas</b>	10	20	21	21	72

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"

En el cuadro anterior se puede apreciar que las Averiguaciones Previas (AP's) iniciadas aumentaron considerablemente cada año en los delitos antes mencionados.

Cabe destacar el aumento alarmante entre 2012 y 2013, considerando que en 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, además de que se adicionaron disposiciones al Código Penal Federal referente al delito de feminicidio, sin que se observara una disminución de dichas averiguaciones.

Además del aumento en el número de Averiguaciones Previas iniciadas, a partir de 2013 casi la mitad de ellas se declaran por incompetencia a Fiscalías estatales, esto debido al incremento del delito de trata en todo el país.

Aun cuando se estipula en la Ley antes mencionada una sentencia de 30 años de prisión para la persona que sea hallada culpable por delitos de trata. Lamentablemente el número de Averiguaciones previas no disminuye y los datos de AP's consignadas siempre es menor.

En los siguientes cuadros (cuadro 11 y cuadro 12) se muestran los resultados obtenidos de las investigaciones ministeriales realizadas por la Fiscalía Especial, respecto al delito de trata de personas y violencia contra la mujer, en los cuales se puede observar que al igual que en el *“Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México”* de la CNDH, mencionado anteriormente, la modalidad de explotación sexual y laboral son las que más afectan al país.

A partir de 2014, la pornografía infantil (una forma de explotación sexual), se convirtió en uno de los delitos más presentes al convertirse México en el primer lugar mundial en difusión de este ilícito<sup>78</sup>. También se registró en 2014 como una de las modalidades de trata más rentables en el país.

En el siguiente cuadro se puede observar el aumento de Averiguaciones Previas en delito de Trata de personas y sus diferentes modalidades:

---

<sup>78</sup> Chávez, S. 2014 “México, primer lugar mundial en pornografía infantil”, La Jornada, 3 de julio.



<b>Cuadro 11. Modalidades registradas del delito de trata de personas</b>				
<b>Tipos de delitos</b>	<b>Datos anuales</b>			<b>Enero-junio</b>
	2012	2013	2014	2015
<b>Explotación sexual</b>	59	78	91	35
<b>Pornografía Infantil</b>	-	-	40	24
<b>Trabajos o servicios forzados (explotación laboral)</b>	7	10	10	7
<b>Explotación sexual y laboral</b>	4	2	0	1
<b>Esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud</b>	0	1	0	0
<b>Publicidad ilícita en medios electrónicos</b>	1	0	1	0
<b>Entrega o recepción ilícita de persona menor de 18 años de edad</b>	1	0	0	0
<b>Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, y experimentación biomédica ilícita de seres humanos</b>	0	0	0	0
<b>Mendicidad forzosa</b>	0	-	1	0
<b>Total de AP's en materia de trata de personas</b>	72	91	143	67

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

Como se mencionó en apartados anteriores, en 2008 se le dio nuevas facultades a la Fiscalía Especial para la Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas, la facultad de perseguir y sancionar el delito de Trata de personas en todas sus modalidades, sin un ordenamiento jurídico sólido que la respaldara y con los avances de la tecnología las etapas de enganche y reclutamiento de este delito se hacen cada vez más fáciles para el tratante

La trata de personas, como se hace mención, es uno de los delitos más graves en México, que no distingue de raza, género, ni edad, cualquier persona puede ser víctima. A pesar de las medidas que el gobierno mexicano ha tomado para su erradicación y prevención, el número de Averiguaciones Previas aumenta. No obstante, la explotación sexual es la modalidad de trata que sobresale, como ya se mencionó en el apartado 2.2 sobre el delito de trata de personas, las mujeres y los niños son los más vulnerables y por ende los más afectados.

Como se muestra en el cuadro anterior, la explotación sexual es la modalidad con más casos registrados por la Fiscalía Especial, desde 2012, 59 casos se registraron de este delito, seguido por el delito de explotación laboral con 7 AP's en este mismo año.

En 2013, la explotación sexual continúa en primer lugar con 78 casos y 10 casos de explotación laboral. En este mismo año, el delito de Pornografía infantil presentó 51 casos (cuadro 12) y en 2014 disminuyó con 15 AP's iniciadas.

Sin embargo en el cuadro 11 no presenta Averiguaciones Previas hasta 2014, en el que se hace presente con 40 AP's iniciadas, no obstante se queda en segundo lugar frente a 91 casos de explotación sexual.

Para el primer semestre de 2015, se ve el aumento de AP's del delito de explotación sexual (35) y de Pornografía Infantil (24), llegando casi a la mitad de Averiguaciones Previas iniciadas del año anterior. Haciendo una comparación de los cuadros 11 y 12 se puede observar una notable diferencia entre los delitos contra mujeres y los de trata de personas, sobre todo en los datos del delito de Pornografía Infantil.

<b>Cuadro 12. Delitos registrados relacionados con actos de violencia contra las mujeres</b>				
<b>Concepto</b>	<b>Datos anuales</b>			<b>Enero- junio</b>
	2012	2013	2014	2015
<b>Abuso sexual</b>	58	59	47	46
<b>Violación</b>	34	17	12	8
<b>Pornografía Infantil</b>	32	51	15	29
<b>Hostigamiento sexual</b>	27	45	36	27
<b>Lesiones</b>	7	6	7	1
<b>Otros</b>	166	338	247	115
<b>Total de AP's de violencia contra las mujeres*</b>	104	478	332	213

\*En el total de AP's se consideran casos que incluyen más de un delito

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

En las figuras 1 y 2 se resaltan la violencia psicológica como la que más prevalece seguida por la violencia sexual. En el cuadro anterior, podemos notar que aunque no son las mismas variables que en dichas figuras, el delito de violencia contra las mujeres se ha desarrollado al grado de hacer nuevas variables que especifiquen los delitos de violencia sexual, como violación, hostigamiento sexual, abuso sexual, entre otras, siendo la tercera la que más Averiguaciones Previas se han registrado

En los cuadros anteriores (11 y 12) sobre los delitos mencionados parece mínima la dimensión en cifras, dado que no retrata la situación concreta del país, sin olvidar a las víctimas que perecen por estos delitos y no denuncian.

### **Apartado 3. Actividades realizadas en la Práctica profesional**

Como se menciona al inicio del informe la sustentante realizó sus prácticas profesionales en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas en el área de difusión del 17 de marzo al 17 de septiembre de 2015.

Perteneciente al área de la Oficina de la Fiscal y teniendo acceso a todos los departamentos de la Fiscalía Especial, éstas prácticas se llevaron a cabo mediante el programa de servicio social y prácticas profesionales de la PGR llamado: “Mejora continua en los procesos administrativos y de procuración de justicia de la PGR”.

Las actividades genéricas a desarrollar, según la carta de presentación expedida por el área de Servicio Social y Prácticas Profesionales de la Procuraduría General de la República, fueron las siguientes:

1. Apoyar en la evaluación de mecanismos de coordinación que las Delegaciones Estatales establecen con las autoridades de las entidades federativas.
2. Apoyo administrativo.
3. Apoyo en la revisión de políticas públicas.
4. Elaboración de notas informativas.
5. Elaboración de presupuestos.
6. Elaboración de programas.
7. Apoyar en la elaboración de carpetas e informes estadísticos.
8. Apoyar en el seguimiento y evaluación de proyectos.
9. Apoyar en el análisis de acuerdos, convenios y reglamentos.
10. Apoyar en los procesos administrativos.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las actividades específicas desarrolladas en el transcurso de la práctica profesional, clasificándolas por tema:

**Cuadro 13. Actividades Específicas realizadas en la FEVIMTRA de marzo a septiembre de 2015**

<b>Difusión</b>	<b>Violencia contra las Mujeres</b>	<b>Trata de Personas</b>	<b>Alerta AMBER México</b>
Apoyo en la actualización de cédulas correspondientes al Programa de apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes de la PGR.	Apoyo en la edición de Trípticos referentes al tema de violencia contra las mujeres.	Apoyo en la edición de Trípticos referentes al tema de trata de personas	Apoyo en la edición de la Cartilla Alerta AMBER.
Apoyo en la elaboración de oficios de conocimiento para las y los AMPF para la actualización de las cédulas de identificación del Portal del Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes	Apoyo en la revisión del Cuadernillo sobre el delito de feminicidio.	Apoyo en la elaboración de la guía didáctica para la sesión de orientación con el propósito de prevenir la trata de personas entre alumnas y alumnos de preparatoria.	Apoyo en la búsqueda de fotos para el programa Alerta AMBER México
Apoyo en la redacción de tarjetas informativas referente al Foro “Salud Materna” y Foro “Avances, retos y compromisos para garantizar la Igualdad de Género en el ámbito laboral en México”	Apoyo en la revisión del Protocolo de investigación Ministerial, Policial y Pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio.		Apoyo en la edición del video del Segundo Foro Nacional de enlaces del programa Alerta AMBER México.
Impresión de cédulas correspondientes al Programa de apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes de la PGR.	Apoyo en la elaboración de la guía didáctica para la sesión de orientación con el propósito de prevenir la violencia contra las mujeres		Apoyo en la elaboración de la memoria del Tercer Foro Nacional de enlaces del programa Alerta AMBER México.
Apoyo en la elaboración de la Cdteca de la Oficina de la Fiscal			
Apoyo en la elaboración de paquetes de cédulas para enviar a delegaciones estatales de la PGR			
Apoyo en la actualización del Directorio Interno de la FEVIMTRA			
Apoyo en la edición del 3er Informe de labores de 2014- 2015 de la FEVIMTRA			

Fuente: Elaboración propia

La Oficina de la Fiscal tiene relación directa con todas las áreas de la FEVIMTRA, por lo tanto, durante las prácticas profesionales se asistió y apoyó en diferentes actividades, que permitieron aprender y ampliar los conocimientos sobre el desempeño gubernamental en la investigación, difusión y sanción a los casos de violencia contra las mujeres y trata de personas. A continuación, se detalla cada actividad realizada en las prácticas profesionales de acuerdo a la clasificación del Cuadro 13.

### **3.1 Área de difusión**

El área de Difusión de la FEVIMTRA se encarga principalmente de la elaboración de trípticos, historietas y carteles sobre Alerta AMBER México, trata de personas, y violencia contra las mujeres. Esto con el objetivo de prevenir e informar sobre los delitos mencionados, mediante historietas (*¿De qué se trata? No.1 y No.2, y ¿Dónde se esconde la violencia? No.1 y No.2*)<sup>79</sup>, carteles a cerca de (*Hostigamiento y acoso sexual, violencia contra las mujeres, la norma mexicana de igualdad laboral entre mujeres y hombres, violentómetro, recomendaciones generales para niñas, niños y adolescentes e igualdad de género*), trípticos (Tips para navegar con seguridad en Internet) así como, la actualización de la cartilla de Alerta AMBER México y la Impresión de cédulas de identificación de Mujeres desaparecidas, relevante al Programa de apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes de la PGR.

El Programa de apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes de la PGR, distribuye en las delegaciones estatales cédulas de identificación que contienen datos de las persona como edad, nombre, lugar de extravío, señas particulares, entre otros. Estas cédulas son actualizadas por la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad en el Portal del Programa, para la pronta recuperación de las personas extraviadas.

---

<sup>79</sup> Las historietas se pueden consultar en la página oficial de la FEVIMTRA. Dirección: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra/Paginas/default.aspx>

Para la actualización de las cédulas se obtuvo apoyo en la elaboración de documentos de conocimiento dirigidos a Agentes del Ministerio Público, quienes proporcionarían nuevos datos o cambiarían otros, según como se esté realizando la investigación de la averiguación previa. A tener todo el acopio de información se realizó el oficio dirigido al titular de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Subprocuraduría para su respectiva actualización.

Asimismo, se elaboraron paquetes de cédulas para enviar a delegaciones estatales de la Procuraduría General de la República de casos específicos de Ciudad Juárez, casos en los que la familia de la víctima solicitaba su difusión en otros Estados y de víctimas de las que se tenían indicios de encontrarse en otra entidad.

El proceso de actualización de las cédulas resultaba tardado y entorpecido por la falta de respuesta de algunos Agentes del Ministerio Público, puesto que no se proporcionaban con antelación los datos exactos para completar las cédulas y esto retardaba la respuesta de la Fiscalía a las familias de las víctimas para entregar las impresiones de las cédulas.

Para el tercer Informe de labores de la Fiscalía Especial de 2014 a 2015 se le solicitó al área de Difusión recabar toda la información de las áreas asignadas para su integración, así se registraron datos sobre Averiguaciones Previas de violencia contra las mujeres y trata de personas, así como datos sobre capacitaciones para el personal de la Fiscalía y cifras actualizadas del Programa Alerta AMBER.

Con el objetivo de tener un registro de la toda la información difundida en la FEVIMTRA, se creó una CDteca<sup>80</sup>, que guarda respaldos de diplomados, campañas publicitarias, carteles, trípticos, videos y fotografías sobre eventos realizados por la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de Violencia contra las Mujeres en el País, cursos sobre violencia de género e informes de gestión de las áreas, entre otros.

---

<sup>80</sup> La CDteca de la Fiscalía Especial cuenta con archivos en CD donde se tiene el respaldo de toda la información destacada desde la creación de la primera Fiscalía hasta la actual.

Con los cambios imprevistos de personal en la FEVIMTRA es necesaria una continua actualización del directorio interno de la Fiscalía debido que en el periodo del segundo semestre del 2015 se llevó a cabo el cambio de titular de ésta.

Esto implicó un cambio importante en el personal de la Fiscalía, tales como enlaces, agentes del Ministerio Público recién ingresados y directores de área, esto significó un retraso para las investigaciones administrativas y de campo que se habían acordado para las familias de las víctimas.

### **3.2 Violencia contra las Mujeres**

De acuerdo con los objetivos de la FEVIMTRA, el área de Género, realizó un cuadernillo, sobre el delito de Femicidio, el cual se revisó en el área de Difusión y que delimita los antecedentes del delito, las diferencias entre homicidio y feminicidio, su tipificación federal y estatal, y la aplicación de la perspectiva de género para investigar este tipo de delitos.

Se revisó el protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio para su presentación en el Página Oficial de la PGR que, como respuesta a las solicitudes de los compromisos internacionales como el Protocolo Alba, la Convención de Belém do Pará y la CEDAW.

Se desarrolla el Protocolo mencionado con el objetivo de sensibilizar y capacitar a los servidores públicos, debido que “no sólo significa el cumplimiento a la normatividad interna (...) sino la convicción de la institución de combatir la impunidad en los delitos de violencia de género y afianzar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, con lo que acrecentará la confianza de la sociedad en las instituciones de procuración de justicia”<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el delito de Femicidio. [en línea] Dirección: [http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR\\_Normateca\\_Sustantiva/Protocolo\\_Femicidio.pdf](http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo_Femicidio.pdf)



### **3.3 Trata de Personas**

Como apoyo en la prevención del delito de Trata de Personas se elaboraron guías didácticas como soporte a las Historietas *¿De qué se trata? No.1 y No. 2* para la sesión de orientación con el propósito de prevenir la trata de personas

La Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC, por sus siglas en inglés) es una organización de la sociedad civil, en el nivel internacional, nacional y regional que asesora a diversas comisiones legislativas sobre los delitos de trata de personas y violencia de género, también participa como observadora ante diversos parlamentos de América Latina, mediante un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Fue importante integrante de la Primera Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas del Gobierno de la República y su Consejo Consultivo. “Hasta el momento cuenta con 26 redes nacionales en países de América Latina y el Caribe, incluyendo México, lugar dónde estableció su sede a partir del 2003”<sup>82</sup> Entre sus principales objetivos están el de rescate, asistencia y protección de víctimas y la coadyuvancia en la persecución del delito.

En la Fiscalía Especial se realizan diversas reuniones con CATWLAC y con familiares de personas extraviadas con el objetivo de revisar el proceso que llevan las investigaciones de los Agentes del Ministerio Público, la policía federal y la policía ministerial en materia de Trata de personas. Terminando la reunión se realizan los acuerdos pertinentes para dar seguimiento a las investigaciones.

### **3.4 Alerta AMBER México**

En 2014, la FEVIMTRA llevó a cabo el Segundo Foro Nacional de Enlaces de Alerta AMBER México, en la Secretaría de Gobernación en la Ciudad de México, con el objetivo de enriquecer la coordinación e implementación del programa, con cursos y dinámicas, en las cuales asistieron representantes de las Fiscalías y

---

<sup>82</sup> Información extraída del portal de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe. Dirección: <http://www.catwlac.org/es/>

procuradurías del país. El área de difusión apoyó en la edición del video del Segundo Foro Nacional de enlaces del programa Alerta AMBER México

La Fiscalía Especial cuenta con diversos recursos de apoyo para la difusión de los programas que desarrolla, como ejemplo está la cartilla del programa Alerta AMBER México, la cual se revisó y actualizó. La cartilla cuenta con diversas recomendaciones para prevenir las desapariciones de niñas, niños y adolescentes. El objetivo de esta es tener a la mano los datos más importantes de las niñas, niños y adolescentes, tales como, señas particulares, tipo de sangre, Clave Única de Registro de Población, foto reciente, alergias o si lleva un tratamiento médico, huellas de las manos y una muestra de ADN.

Asimismo, se explica la importancia del programa, los criterios para activar una Alerta, qué hacer en caso de desaparición de las niñas, niños y adolescentes y dónde se realiza la difusión de las cédulas del programa. En el área de difusión se realiza continuamente búsquedas de fotos de las niñas, niños y adolescentes desaparecidos, para la actualización de éstas.

En mayo del 2015, la FEVIMTRA convocó a las procuradurías y fiscalías de los 32 estados y al personal relacionado al Programa, para llevar acabo el Tercer Foro Nacional de Enlaces del Programa Alerta AMBER México, con el objetivo de actualizar y conocer nuevas herramientas tecnológicas que faciliten la coordinación inter e intra institucional, así como la capacitación en materia de prevención para un mejor desarrollo de las y los servidores públicos involucrados. Se realizó la memoria del Tercer Foro Nacional con el fin de difundir los logros y desafíos compartidos por los ponentes, suscitados durante las investigaciones.

## **Apartado 4. Estudio de caso: Alerta AMBER México**

Se desarrolla el programa alerta AMBER como estudio de caso en este apartado por ser uno de los programas coordinados por la FEVIMTRA con más efectividad en el país, asimismo, por la cercanía que se tuvo durante la práctica profesional y por la entrevista que se realizó a la coordinadora de Alerta AMBER Jalisco incluida en el Anexo 1.

### **4.1 Objetivo Alerta AMBER México**

El programa Alerta AMBER “Es un mecanismo nacional de coordinación y cooperación sistemática entre los tres órdenes de gobierno, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, académico y otros que pudieran estar involucrados desde el ámbito de sus respectivas competencias.”<sup>83</sup>

El objetivo general del Programa Alerta AMBER México es “establecer los mecanismos para la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, por motivo de no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún delito ilícito, ocurrido en territorio nacional.”<sup>84</sup>

### **4.2 Antecedentes del Programa Alerta AMBER**

En el año de 1996, en Estados Unidos, se creó el programa Alerta AMBER, específicamente en el estado de Texas, después de la desaparición de la niña Amber Hagerman, niña de nueve años, secuestrada en Arlington<sup>85</sup>, mientras montaba bicicleta. “La niña fue brutalmente asesinada. Las emisoras del área de Dallas desarrollaron el concepto de utilizar el Sistema de Alerta de Emergencias (Emergency Alert System, EAS) para transmitir información rápidamente en casos

---

<sup>83</sup> Información disponible en el Portal de Alerta AMBER México, [en línea] Dirección: <http://www.alertaamber.gob.mx>

<sup>84</sup> Idem.

<sup>85</sup> Información disponible en el Portal National Criminal Justice Reference Service, [en línea] Dirección: <https://www.ncjrs.gov/html/ojdp/amberalert/209519/pg2.html>

de secuestros de niños. Dichas emisoras comunicaron el concepto a las autoridades policíacas, y así nació Alerta AMBER en Estados Unidos”<sup>86</sup>.

En 2003 el Presidente George W. Bush aprueba la regulación de Alerta AMBER para todos los Estados en el (PROTECT Act) Prosecutorial Remedies and Other Tools to End the Exploitation of Children Today Act 2003<sup>87</sup>.

### **4.3 El Programa Alerta AMBER en México**

En abril de 2011 México se comprometió a adoptar como primer país en Latinoamérica el Programa Alerta AMBER<sup>88</sup> como un instrumento que ayuda a rescatar a miles de niñas y niños desaparecidos, fue en mayo del siguiente año que el gobierno federal implementó el Programa Nacional AAMX, apoyándose en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>89</sup>.

En la conmemoración del “Día Internacional del Niño Desaparecido en 2013” se realizó el “Foro para el Intercambio de Experiencias y casos de Éxito en la Implementación del Protocolo Alerta AMBER”, donde estuvieron presentes las 32 delegaciones de la PGR y se expusieron los avances y las ventajas del Programa.

En ese mismo año se establece el Comité para la Implementación del Programa Alerta AMBER México y se realizó la capacitación de enlaces y de personal a cargo del programa de las distintas instancias del Comité.

El Programa Alerta AMBER está integrado por diversas instancias, que integran un Comité Nacional de Alerta AMBER México y es presidido por la o el Procurador General de la República, entre las cuales están las siguientes (Figura 7):

---

<sup>86</sup> Ídem.

<sup>87</sup> Información disponible en el Portal U. S. Department of State [en línea] Dirección: <http://www.state.gov/j/tip/laws/120170.htm>

<sup>88</sup> Información disponible en el siguiente link: <http://www.usembassy-mexico.gov/blog/2011/04/28/alertaamber/>

<sup>89</sup> Diario Oficial de la Federación, “Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, 04 de diciembre de 2014

**Figura 7. Comité Nacional de Alerta AMBER México<sup>90</sup>**

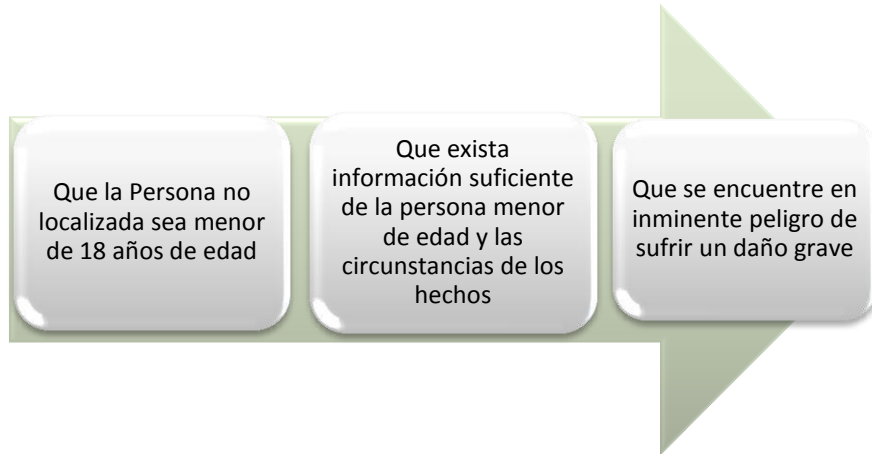


Fuente: Portal Alerta AMBER México.  
<http://www.alertaamber.gob.mx/>

<sup>90</sup> Nombre completo de las dependencias vistas de izquierda a derecha: Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación Pública, Procuraduría General de la República, Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Relaciones Exteriores, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y Comisión Nacional de Seguridad.

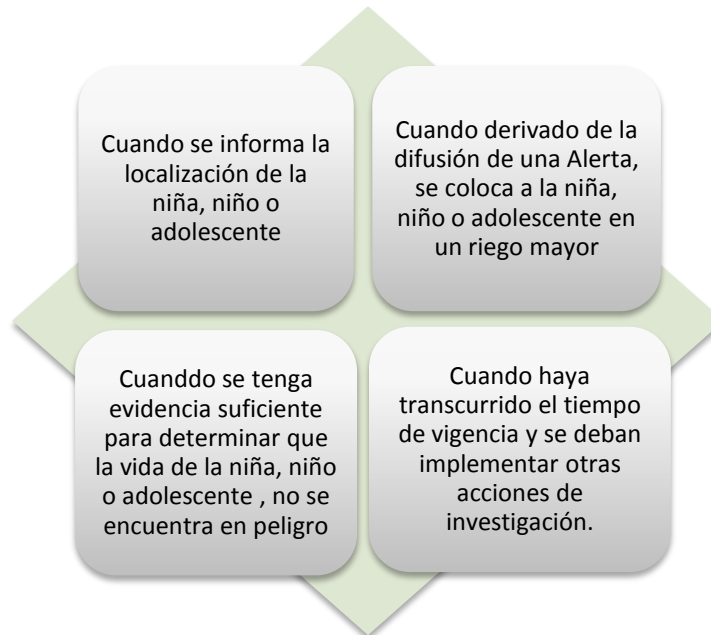
#### 4.4 Criterios para la activación y desactivación de una Alerta

**Figura 8. Activación de una Alerta**



Fuente: Portal Alerta AMBER México.  
<http://www.alertaamber.gob.mx/>

**Figura 9. Desactivación de una Alerta**



Fuente: Portal Alerta AMBER México.  
<http://www.alertaamber.gob.mx/>

#### 4.5 Cifras de Alerta AMBER

La búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes se maneja en el ámbito federal, estatal y local, así como con organizaciones de la sociedad civil, en el siguiente cuadro se muestran los resultados de la FEVIMTRA en las investigaciones ministeriales:

<b>Cuadro 14. Resultados de la búsqueda y localización de niñas, niños, adolescentes y mujeres reportadas como no localizadas</b>				
<b>Concepto</b>	<b>Datos anuales</b>			<b>Enero-junio</b>
	2012	2013	2014	2015
<b>Reportadas como no localizadas</b>	191	406	269	80
<b>Localizadas*</b>	115	258	266	68

\*En el concepto de localizadas, se incluyen datos de personas en años anteriores, localizadas en el periodo que se informa

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

**Figura 10. Cifras de activación de alertas y pre alertas**



\*Dentro de las primeras 72 hrs

Fuente: Procuraduría General de la República, "3er Informe de labores 2014-2015"  
<http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>

Observando las cifras anteriores podemos destacar los buenos resultados que tiene el programa, además, en la Fiscalía se trabaja en conjunto cumpliendo con el marco del Protocolo Alba, de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua el cual “es un instrumento que consiste en alertar a todas las corporaciones policiacas de manera simultánea, para que actúen de manera conjunta y coordinada para la búsqueda de mujeres, niñas y adolescentes.”<sup>91</sup>

En los cuadros 15 y 16 se muestran las alertas activadas y las niñas o niños localizados por año en cada Estado de la República desde el 2012 que comenzó en operación el programa hasta el 2015, así como las alertas activadas en otros países fronterizos a México.

En el Cuadro 15 se muestran las primeras estadísticas sobre el programa Alerta AMBER, se puede observar que pocos estados comenzaron su operación en el 2012 mismo año que la Ciudad de México.

Poco a poco los estados de la República comenzaron a integrarse, la mayoría de estos cercanos a la Ciudad de México, es por eso que se ven pocas alerta activadas en el primer año de operación del Programa. Fueron los estados de Morelos y Puebla los primeros en presentar 6 alertas cada uno en el segundo semestre del año 2012.

Ya en el año 2013, se arrojaron cifras de otros estados y en países cercanos a México, además faltaban pocos estados para entrar en operación. En este año Hidalgo (28), Morelos (20), Guanajuato (14) y Puebla (14), son los estados con más activación de alertas.

En el Cuadro 16 se presentan las cifras del año 2014 en el que Tabasco (38), Hidalgo (19), Oaxaca (17) y Puebla (17) fueron los estados con mayores alertas, también se presentaron las cifras del 2015 donde Michoacán (22), Estado de México (22), Sonora (17) y Guerrero (14) presentaron mayor número de activación de alertas.

---

<sup>91</sup> Procuraduría General de la República, “3er Informe de labores 2014-2015” Dirección: <http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2015.pdf>



**Cuadro 15. Programa Alerta AMBER México estadísticas del 1ro de Mayo de 2012  
al 31 de diciembre de 2013**

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	MAYO DE 2012 A DICIEMBRE DE 2012					2013				
		ALERTAS	LOCALIZADOS	NO LOCALIZADOS	MUJERES	HOMBRES	ALERTAS	LOCALIZADOS	NO LOCALIZADOS	MUJERES	HOMBRES
1	AGUASCALIENTES	3	3	0	2	1	2	1	1	1	1
2	BAJA CALIFORNIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
4	CAMPECHE	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
5	CHIAPAS	0	0	0	0	0	4	1	3	3	1
6	CHIHUAHUA	0	0	0	0	0	4	3	1	4	0
7	COAHUILA	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
8	COLIMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	CIUDAD DE MÉXICO	1	1	0	0	1	6	5	1	5	1
10	DURANGO	0	0	0	0	0	2	0	2	1	1
11	ESTADO DE MÉXICO	0	0	0	0	0	13	11	2	7	6
12	GUANAJUATO	0	0	0	0	0	14	6	8	11	3
13	GUERRERO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	HIDALGO	0	0	0	0	0	28	12	16	21	7
15	JALISCO	0	0	0	0	0	8	8	0	5	3
16	MICHOACÁN	0	0	0	0	0	4	2	2	3	1
17	MORELOS	6	4	2	4	2	20	6	14	13	7
18	NAYARIT	0	0	0	0	0	3	2	1	0	3
19	NUEVO LEÓN	0	0	0	0	0	5	3	2	2	3
20	OAXACA	2	2	0	2	0	14	10	4	10	4
21	PUEBLA	6	3	3	5	1	11	6	5	7	4
22	QUERÉTARO	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1
23	QUINTANA ROO	0	0	0	0	0	8	6	2	7	1
24	SAN LUIS POTOSÍ	0	0	0	0	0	3	2	1	1	2
25	SINALOA	0	0	0	0	0	3	3	0	2	1
26	SONORA	2	2	0	2	0	5	4	1	4	1
27	TABASCO	0	0	0	0	0	6	4	2	4	2
28	TAMAULIPAS	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
29	TLAXCALA	2	0	2	2	0	13	5	8	11	2
30	VERACRUZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	YUCATÁN	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
32	ZACATECAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>INTERNACIONALES</b>											
33	ESTADOS UNIDOS	0	0	0	0	0	2	2	0	1	1
34	GUATEMALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	ECUADOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	BELICE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	HONDURAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
38	EL SALVADOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>22</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>184</b>	<b>107</b>	<b>77</b>	<b>128</b>	<b>56</b>

Fuente: Portal de la Fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas

<https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-los-delitos-de-violencia-contra-las-mujeres-y-trata-de-personas>

**Cuadro 16. Programa Alerta AMBER México estadísticas del 1ro de enero de 2014  
al 31 de diciembre de 2015**

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	2014					2015				
		ALERTAS	LOCALIZADOS	NO LOCALIZADOS	MUJERES	HOMBRES	ALERTAS	LOCALIZADOS	NO LOCALIZADOS	MUJERES	HOMBRES
1	AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	3	2	1	3	0
2	BAJA CALIFORNIA	2	2	0	1	1	4	4	0	2	2
3	BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	CAMPECHE	1	1	0	1	0	3	3	0	2	1
5	CHIAPAS	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0
6	CHIHUAHUA	8	6	2	5	3	6	6	0	5	1
7	COAHUILA	6	5	1	3	3	9	5	4	5	4
8	COLIMA	2	1	1	2	0	0	0	0	0	0
9	CIUDAD DE MÉXICO	2	1	1	2	0	1	1	0	1	0
10	DURANGO	7	3	4	5	2	3	2	1	0	3
11	ESTADO DE MÉXICO	12	11	1	12	0	22	15	7	20	2
12	GUANAJUATO	4	1	3	3	1	6	4	2	5	1
13	GUERRERO	10	5	5	6	4	14	6	8	13	1
14	HIDALGO	19	10	9	16	3	4	3	1	1	3
15	JALISCO	7	3	4	5	2	9	7	2	5	4
16	MICHOACÁN	5	4	1	4	1	22	0	0	0	0
17	MORELOS	12	8	4	6	6	0	16	6	19	3
18	NAYARIT	3	2	1	2	1	5	0	0	0	0
19	NUEVO LEÓN	0	0	0	0	0	3	4	1	4	1
20	OAXACA	17	12	5	11	6	5	3	0	1	2
21	PUEBLA	17	13	4	9	8	9	3	2	4	1
22	QUERÉTARO	14	10	4	6	8	4	7	2	6	3
23	QUINTANA ROO	3	2	1	1	2	2	4	0	3	1
24	SAN LUIS POTOSÍ	2	1	1	2	0	1	2	0	2	0
25	SINALOA	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
26	SONORA	4	3	1	2	2	17	1	0	1	0
27	TABASCO	38	35	3	26	12	1	15	2	14	3
28	TAMAULIPAS	3	2	1	3	0	1	1	0	1	0
29	TLAXCALA	5	2	3	1	4	13	0	1	1	0
30	VERACRUZ	10	5	5	10	0	6	10	3	7	6
31	YUCATÁN	6	3	3	5	1	2	4	2	5	1
32	ZACATECAS	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0
<b>INTERNACIONALES</b>											
33	ESTADOS UNIDOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
34	GUATEMALA	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1
35	ECUADOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	BELICE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	HONDURAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
38	EL SALVADOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>222</b>	<b>154</b>	<b>68</b>	<b>151</b>	<b>71</b>	<b>177</b>	<b>131</b>	<b>46</b>	<b>133</b>	<b>44</b>

Fuente: Portal de la Fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas

<https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-los-delitos-de-violencia-contra-las-mujeres-y-trata-de-personas>

En el cuadro anterior se comenzaron a coordinar con países de la frontera sur de México, persisten los estados colindantes a la Ciudad de México con más alertas activadas, esto revela la poca difusión de la operación del programa en los Estados aledaños a la capital del país, con excepción del Estado de Tabasco, que

a partir de 2012 presentó un incremento importante en desaparición de adolescentes, en su mayoría mujeres.

El programa Alerta AMBER México, ha sido un programa exitoso desde sus inicios en 2012, sin embargo no en todos los estados de la República ha sido tan eficiente, aún hay fallas en los mecanismos de activación y de coordinación, que dificultan el proceso de búsqueda y de activación de la alerta.

Dado que no se pudo reforzar en la práctica, se revisó el protocolo Nacional Alerta AMBER, un protocolo que se ha adaptado bien a la realidad mexicana, sin embargo se necesitan algunos cambios y adaptar algunas características dependiendo de la región donde se implemente, como lo es la activación de la alerta, ya que aún en algunos Estados se sigue prejuzgando a la familia que interpone la denuncia de una niña o niño desaparecido, puesto que una de las condiciones para activar una alerta es que la niña o el niño se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad, y aunque se puede activar una pre alerta, ésta tiene un nivel de urgencia menor y no es difundida a través de medios de comunicación.

El tiempo que se tardan en dar validación oficial para una búsqueda inmediata, o para activar un alerta es relativo a la investigación que se realice en cada estado, y por razones de diversas índoles de cada operador de alerta AMBER. Además, no se cuenta con cifras referentes al funcionamiento y operatividad de Alerta AMBER en cada estado, solo se manejan estadísticas de activación de alerta y pre alerta en la FEVIMTRA.

#### **4.6 Experiencia Alerta AMBER Jalisco**

La coordinadora de Alerta AMBER Jalisco, la maestra Francelia Hernández Cuevas me facilitó una entrevista el 13 de marzo de 2018, para conocer más acerca de la implementación del programa Alerta AMBER, en el Anexo 1.1 se encuentra la entrevista completa.

El estado de Jalisco es uno de los estados con mayor efectividad en la implementación del programa fue el treceavo estado en el país en unirse en 2013, como la mayoría de los estados opera con el protocolo nacional, además está coordinado mediante el acuerdo del Fiscal General del estado de Jalisco con el protocolo de investigación y atención en casos de desaparición de mujeres por razones de género para el estado de Jalisco, en el que se menciona el trabajo en conjunto con la fiscalía y la coordinación estatal de alerta AMBER para la activación de alertas o pre alertas para la búsqueda de niñas o adolescentes desaparecidas.

FEVIMTRA brinda capacitación al personal de la coordinación estatal de Alerta AMBER sobre sensibilización y difusión, así la Coordinación capacita a sus 125 enlaces municipales que auxilian en casos de desaparición. La coordinación solicita que cada año se reúnan todos los enlaces por región para compartir estrategias, actualizaciones y mecanismos que ayuden a la búsqueda inmediata.

Cada estado cuenta con un centro telefónico para recibir denuncias, sin embargo no se lleva una base de datos nacional que se pueda consultar, únicamente hay estadísticas sobre la activación de alertas nacional.

Una de las ventajas más grandes que tiene la coordinación estatal de alerta AMBER Jalisco es la separación que tienen con la Fiscalía, es decir a la separación con la Agencia del Ministerio Público. Así el personal de Alerta AMBER Jalisco puede enfocar todo su esfuerzo en la búsqueda de niñas, niños y adolescentes y monitorear los reportes junto con la policía investigadora, sin tener que concentrarse también en las carpetas de investigación.

La maestra Francelia mencionó que en caso de la desaparición de una niña, niño o adolescente es importante no dejar pasar el tiempo y hacer la denuncia inmediatamente para hacer la investigación del caso y comenzar la búsqueda lo antes posible.

La mayoría de los casos que se denuncian en la coordinación son de niñas, niños o adolescentes entre 14 y 17 años que desaparecen por voluntad propia o

extravío momentáneo, son muy pocos los casos que se reportan como secuestro o sustracción por el padre o la madre, así como casos cercanos al crimen organizado. Por eso al momento de recibir el reporte de desaparición se debe hacer una investigación rápida para tomar las líneas de acción necesarias y valorar el riesgo del menor.

La operatividad del programa en el estado de Jalisco tiene una efectividad del 96%, a pesar de la escasez de personal que las coordinaciones estatales tienen, por eso es importante tener una buena comunicación y coordinación con los enlaces municipales y enlaces estatales.

Lo más importante es dar a conocer el programa a la ciudadanía, en 2015 y 2016 en Jalisco se percibió un aumento en las denuncias de desaparición de niños por la campaña de difusión del programa que la coordinación implementó en todos los municipios de Jalisco.

## **Apartado 5. Análisis de la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de personas (2015)**

En el análisis sobre la experiencia de la práctica profesional se puede observar que con el aumento de funciones a la Fiscalía especial para la violencia contra las mujeres y trata de personas, se ha obstaculizado el cumplimiento de sus objetivos.

Como se puede observar en el apartado 2.7 pocas Averiguaciones Previas son consignadas en la Fiscalía Especial. La mayoría de estas se declaran por incompetencia a los diferentes estados de la República, en los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, y con el personal y recursos con los que cuentan las Fiscalías estatales se retrasa la investigación del caso o resultan impunes.

A pesar de contar con un buen presupuesto señalado en el apartado 2.7, la fiscalía carece de personal profesionalizado en el tema, si bien es la coordinadora nacional de Alerta AMBER son insuficientes las capacitaciones de sensibilización que brinda. Asimismo, las titulares de la Fiscalía han permanecido poco tiempo en la Dirección, esto obstaculiza las investigaciones y funciones administrativas por el cambio de personal que cada año presenta pocos resultados.

La falta de homologación de las legislaciones estatales entorpece las líneas de acción de la Fiscalía, un ejemplo es el del delito de feminicidio en el que no se encuentra armonizado en todos los Estados y los casos llegan a quedar impunes.

### **5.1 Violencia contra las Mujeres**

Históricamente, la violencia contra las mujeres ha sido uno de los principales problemas sociales, el predominio de la cultura patriarcal en México aumenta la discriminación y desigualdad hacia las mujeres, a pesar de la ratificación de algunos instrumentos internacionales (CEDAW y Belem do Pará) que protegen los derechos de las mujeres, y de las leyes que se han hecho a favor de estos en

México, la situación de violencia afecta a 63 de cada 100 mujeres<sup>92</sup> según datos del INEGI.

Gracias al empuje de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer en los años noventa y a las Convenciones y Declaraciones<sup>93</sup>, México reconoce la violencia intrafamiliar como un problema de prioridad en salud pública, sin embargo, como ya se mencionó, no se ataca la fuente del problema y fue hasta principios del siglo XXI que se consideró que la violencia en su mayoría de casos se ejerce contra las mujeres.

En 2004, con el aumento de asesinatos de mujeres al norte del país, el gobierno creó la primera Fiscalía que protege a la mujer, sin embargo aún no se concretaba una base legal que determinara sus funciones, el desarrollo de las investigaciones de los homicidios, así como como el proceso de atención a víctimas.

Fue hasta el 2007 que se aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia, esta Ley es la más importante debido a que brinda las bases necesarias para proteger y respetar los derechos de las mujeres, igualmente, expone el concepto de feminicidio y admite la alerta de género en caso de violencia feminicida en algún territorio determinado. Sin embargo, el aumento del narcotráfico, la situación económica y cultural del país, entre otros factores, elevó el número de feminicidios en toda la república.

En esta misma Ley se presenta la creación de un Banco de Datos sobre casos de violencia contra las mujeres, sin embargo dicho Banco no está habilitado, y pocas instituciones en México recaban datos sobre feminicidio y violencia, como el Instituto de la Mujer, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y algunas instancias de participación ciudadana, además dicha información no está actualizada.

---

<sup>92</sup> En 2011, 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más declaró haber padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra u otras personas. “Estadísticas a propósito del... día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)”. Datos nacionales. INEGI. 2015

<sup>93</sup> CEDAW, Belem do Pará y Declaración de los Derechos Humanos.

Como ya se mencionó, el Protocolo ALBA en México inició en el estado de Chihuahua para la búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas debido al aumento de casos de desaparición y feminicidios en los últimos años, no obstante no se ha encendido la alerta de género, continúa siendo un foco rojo de violencia y no se han armonizado las leyes referentes a este delito.

En México, hay 61 millones<sup>94</sup> de mujeres, hasta 1970 era mayor el porcentaje de hombres en asistencia en la escuela, ahora se mantiene el 96.4% de ellas frente al 96% de ellos<sup>95</sup>, sin embargo, el logro al igualar el porcentaje de mujeres en las escuelas no se ve reflejado en el campo laboral.

Después de 30 años de avances en el país, son poco más de 19 millones de mujeres que pertenecen a la población económicamente activa y que sigue en aumento, no obstante esto no ha garantizado mejores condiciones de trabajo, reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres e igualdad de oportunidades, debido a que “siguen desempeñando puestos de menor jerarquía, en trabajos precarios sin seguridad social y en actividades tradicionalmente asignadas por género.”<sup>96</sup> Persiste además, la situación de desigualdad debido a la organización patriarcal en el ámbito laboral.

El aumento en el crimen organizado, la impunidad, la desconfianza de la población hacia las instituciones encargadas de impartir justicia, y el poco interés y participación de los hombres por la igualdad de género, obstaculizan el proceso de igualdad y no permiten el desarrollo integral de la mujer.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se mencionó que: “Siguen existiendo barreras que se oponen a la potenciación de la mujer, pese a los esfuerzos de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y mujeres y hombres de todas partes. Persisten en muchas partes del mundo vastas

---

<sup>94</sup> Cifras del último censo de INEGI 2015. Información disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P>

<sup>95</sup> Cifras INEGI. Información disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/asistencia.aspx?tema=P>

<sup>96</sup> Información extraída del Foro “Avances, retos y compromisos para garantizar la Igualdad de Género en el ámbito laboral en México” [en línea] Dirección: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/21175-indispensable-ratificar-convenios-de-la-oit-en-materia-de-equidad-laboral.html>



crisis políticas, económicas y ecológicas. (...) Estas situaciones, unidas a la discriminación sistemática o de hecho, a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las mujeres y sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, inclusive el derecho al desarrollo, y al hecho de que no se protejan esos derechos y libertades, y los arraigados prejuicios respecto de las mujeres y las jóvenes (...)"<sup>97</sup>

Los hechos anteriormente mencionados no están lejos de la realidad que viven las mujeres en México, actualmente, a pesar del marco legal nacional e internacional que las protege, de las medidas preventivas y políticas públicas del gobierno, los delitos de violencia contra las mujeres y los feminicidios van en aumento y las mujeres siguen estando en desventaja laboral, económica y social frente al hombre, como menciona Joseph E. Stiglitz:

"(...) las mujeres siguen cobrando menos que los hombres, a pesar de que en los últimos tiempos han superado a los hombres en el número de títulos superiores. Aunque las diferencias de género en el lugar de trabajo son menores que antes, todavía existe un techo de cristal: las mujeres están muy mal representadas en los puestos directivos de las empresas y constituyen una proporción minúscula de los consejeros delegados"<sup>98</sup>

En FEVIMTRA, a pesar de tener los recursos para perseguir y sancionar el delito de violencia contra las mujeres, de contar con la coordinación y apoyo de distintas Instituciones Internacionales, se presentan casos de abuso, de prejuizamiento al denunciar a una mujer desaparecida, de agentes del ministerio público con poca sensibilización en el tema para dar atención integral a víctimas de violencia.

---

<sup>97</sup> Datos extraídos del Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Portal de las Naciones Unidas, p. 16 [en línea] Dirección: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

<sup>98</sup> Joseph Stiglitz, "La gran brecha qué hacer con las sociedades desiguales", Taurus, México, 2015.

## 5.2 Trata de Personas

“Una droga sólo se puede vender una vez: quien la compra, la consume y se acabó. Un arma o arsenal sólo se vende una vez: quien recibe el dinero no la vuelve a ver. A una mujer se le puede vender al día 60 veces, y al día siguiente otras 60 veces más.”<sup>99</sup>

La Trata de Personas es uno de los delitos más redituables en el mundo, que afecta en su mayoría a niñas, niños y mujeres; es una violación a los derechos humanos que se ha extendido por todo el país y ha incrementado durante las últimas décadas, tanto que se ha vuelto prioritaria su sanción y prevención.

A pesar de formar parte del Protocolo de Palermo en el 2000, la Trata en México fue tipificada en 2007 con la Ley para Prevenir, Sancionar la Trata de Personas, y fue hasta 2009 que se publicó su reglamento. Sin embargo no se han logrado los avances necesarios para combatir y prevenir el delito debido a que no se conocen en su totalidad los mecanismos usados por los tratantes y aún no se cuenta con un Banco de Datos sobre dicho delito.

Internet, poco a poco se ha convertido en un mar de información, un medio en el que se puede anunciar, buscar y vender, puesto que difícilmente hay alguna limitante o regulación para él. Internet es una novedad, una compleja y enorme estructura informática compuesta por una gran red de computadoras interconectadas.

Así como el internet, las redes sociales han jugado un papel muy importante ya que facilitan el proceso de enganche de las víctimas (en su mayoría NNA); Facebook e Instagram son ahora los “catálogos” de los tratantes, que se hacen pasar por amigas o amigos de las víctimas para ganar su confianza y reclutarlos mediante ofertas falsas de trabajo o la ilusión de una relación amorosa.

Estos nuevos mecanismos son los favoritos de los tratantes debido a que tienen el acceso a toda la información, fotos y localización de las víctimas, además, expone a las niñas, niños y adolescentes a un solo “like” de quedar enganchados

---

<sup>99</sup> Comisión Especial de la Lucha Contra la Trata de Personas, “A mí no me va a pasar: Cómo entender la trata de personas desde sus historias”, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados. p. 11.

a una red de trata. En 2012 se indicó, según un comunicado del Senado<sup>100</sup>, que de 274 víctimas atendidas por la PGR, 87 de ellas tenían menos de 18 años y fueron enganchadas mediante redes sociales.

En 2012, se aprobó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, esta nueva Ley exhorta a las legislaturas locales a homologar sus leyes y reformarlas si es necesario, para un adecuado manejo en su operatividad, sin embargo, actualmente no se ha cumplido con lo dispuesto y siguen presentando duplicidad de casos y contradicciones por factores como “la ausencia de reformas integrales en los Estados, persistente confusión entre la trata y la explotación y la insuficiencia de conocimiento y sensibilidad de los operadores, entre otros”<sup>101</sup>.

A continuación, se tomará como ejemplo el delito de pornografía Infantil que pertenece a la modalidad de explotación sexual, y es una de las modalidades de trata de personas con más incidencia en el País. Desde finales del año 2013, México ocupa el primer lugar en difusión de tal delito, dado que se detectaron más de 12 mil 300<sup>102</sup> cuentas de internet que distribuían este tipo de material.

Según la Organización Internacional del Trabajo, la explotación sexual comercial Infantil es “la explotación por una adulto de un niño, niña o adolescente menor de 18 años, acompañada del pago efectivo o en especie a la víctima, o a un tercero y

---

<sup>100</sup> Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, “Capacitar a policías cibernéticas para atender delitos contra infantes, pide García Gómez” [en línea] Dirección: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/19092-capacitar-a-policias-ciberneticas-para-atender-delitos-contra-infantes-pide-garcia-gomez-htm>

<sup>101</sup> UNODC, “*Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*”, México, 2014. p.15

<sup>102</sup> Boletín N°1761, Cámara de Diputados “*México ocupa el primer lugar en emisión de material pornográfico infantil por Internet*”.2013 [en línea] Dirección: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2013\\_2013/junio\\_junio/29\\_29/1761\\_mexico\\_ocupa\\_el\\_primer\\_lugar\\_en\\_emision\\_de\\_material\\_pornografico\\_infantil\\_por\\_internet](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/junio_junio/29_29/1761_mexico_ocupa_el_primer_lugar_en_emision_de_material_pornografico_infantil_por_internet)

constituye una grave violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes”<sup>103</sup>.

La explotación sexual comprende, la prostitución forzada, pornografía infantil (fotografías, películas, internet), pedofilia, turismo sexual y embarazos forzados.

“En 2011, según cifras de INEGI, cerca de 12 millones de personas son víctimas de trata, de las cuales 79% son utilizadas para explotación sexual, 3% extracción de órganos y 18% explotación laboral.”<sup>104</sup>

El delito de la pornografía infantil no es un problema reciente, se ha presentado a lo largo de la historia, pero con mayor desconocimiento, de la población. Hoy en día se ha globalizado con el surgimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), para la difusión de correos electrónicos y mensajes de carácter delictivo, y para la propagación de videos y fotos sobre pornografía Infantil.

La pornografía Infantil está relacionada con el 50 por ciento<sup>105</sup> de los delitos en México, no obstante son pocos los estados que cuentan con policía cibernética, tales como Jalisco, Sinaloa, Yucatán, Ciudad de México y el Estado de México.<sup>106</sup>

El Código Penal Federal, en su artículo 202, menciona “comete el delito de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad (...) quien procure, obligue, facilite o induzca, por cualquier medio a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales,

---

<sup>103</sup> Organización Internacional del Trabajo, “La explotación sexual comercial de niños y adolescentes: La respuesta de OIT” [en línea] Dirección: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=9152>.

<sup>104</sup> Valeria Martínez Guzmán, “Día Mundial contra la Trata de Personas, mensaje de solidaridad y esperanza a las víctimas” [en línea] Dirección <http://www.voicesofyouth.org/es/posts/dia-mundial-contra-la-trata-de-personas--mensaje-de-solidaridad-y-esperanza-a-las-victimas->

<sup>105</sup> Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, “Capacitar a policías cibernéticas para atender delitos contra infantes, pide García Gómez” [en línea] Dirección: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/boletines-gp/19092-capacitar-a-policias-ciberneticas-para-atender-delitos-contra-infantes-pide-garcia-gomez.html>

<sup>106</sup> Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, “Senadores buscan fortalecer y expandir a los estados la policía cibernética” [en línea] Dirección: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/sesion-permanente/boletines/10463-senadores-buscan-fortalecer-y-expandir-a-los-estados-la-policia-cibernetica.html>

reales o simulados, con el objeto de video grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos”<sup>107</sup>

Para ahondar más sobre este delito, es importante conocer más sobre éste, y saber las fases por las que atraviesa un pedófilo, que además de consumir material pornográfico, lo elaboran. Al respecto, en el libro *“Análisis Dogmático y Criminológico de los Delitos de Pornografía Infantil”*, de Morillas Fernández se menciona lo siguiente<sup>108</sup>:

- 1) En la primera etapa se comienzan a desarrollar fantasías sexuales conformadora de parafilia, éstas girarán en torno a la presencia de pensamientos de naturaleza sexual desarrollados con niños.
- 2) En la segunda etapa viene la primera expresión de semejante tendencia sexual. Suele venir puesta mediante la adquisición de material pornográfico, el cual comienza a coleccionar únicamente para su propio consumo, y que es utilizado principalmente con un propósito masturbatorio.
- 3) En la tercera se entabla un contacto con otros sujetos de similares tendencias sexuales con los que intercambian material pornográfico.
- 4) La siguiente etapa vendría conformada por el momento en el que vislumbra la posibilidad de ser el filmador de sus propias imágenes por lo cual es bastante común que comiencen a fotografiar a menores en zonas de recreo, playas, parques, etcétera.
- 5) En los casos más extremos de pedofilia despliegan actos de naturaleza sexual con menores, de forma individual o en compañía de otros sujetos.

---

<sup>107</sup> Código Penal Federal. Diario Oficial de la Federación. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [en línea] Dirección: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf)

<sup>108</sup> David Lorenzo Morillas Fernández, *“Análisis Dogmático y Criminológico de los Delitos de Pornografía Infantil”*, España, Dykinson, S.L, 2005. p. 197

Este hecho representa la plasmación práctica de la fantasía sexual pues deja de ser una sucesión de hechos imaginarios para conformar una situación real.

Al recopilar estadísticas podemos notar que los hombres son los principales depredadores de niños; sin embargo, la cuestión de género en los infantes no tiene mayor relevancia en la pornografía Infantil, a los pedófilos no les importa si es niño o niña, entre más pequeños mejor. Además, es importante mencionar que en México, el 70 por ciento de los casos las personas abusadoras de niños, se encuentran en su primer círculo social.

Los tipos de pedofilia<sup>109</sup>:

Primaria: Es aquel sujeto que se caracteriza por no presentar ningún interés sexual, ni social con los adultos, únicamente mantiene relaciones sexuales con niños o adolescentes y no presenta sentimiento de culpa por sus actividades pedófilas.

Secundario o psiconeurótico: Es el individuo que mantiene relaciones sexuales con personas adultas, únicamente se desarrolla como pedófilo de manera irregular, normalmente como respuesta a una situación de estrés u oportunista de la cual siente arrepentimiento y vergüenza por la acción cometida.

A pesar que se han logrado detectar redes de pornografía infantil vía internet, este medio representa enormes limitaciones para ubicar, identificar, perseguir y capturar a pedófilos, puesto que la policía cibernética especializada que podría seguir las pistas de los predadores a través de internet, no reciben los recursos necesarios, ni cuentan con el tiempo para dedicarse a los tantos casos que reciben<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Vázquez Mezquita, B. "Agresión sexual, Evaluación y tratamiento en menores", México, 1995, pp. 25 y 26.

<sup>110</sup> Consultar artículo sobre ONG, "haciendo comparación entre el sistema policial en Holanda y México." [En línea] Dirección: <http://pulsoslp.com.mx/2014/04/07/mexico-sin-infraestructura-para-combatir-la-pornografia-infantil-ong/>

El monitoreo de los casos de pornografía Infantil se hace complicado al desaparecer un día y aparecer en otra página al otro, como las dinámicas de las páginas de Internet, siendo que gran parte de éstas manejan contenido sexual de todo tipo, esto y la ausencia de tipificación del delito y los vacíos en las legislaciones nacionales y locales, no permiten la identificación del hecho y obstaculizan las investigaciones.

La Trata de Personas “documentada en 175 países demuestra las debilidades del capitalismo global y disparidad provocada por las reglas económicas de los países más poderosos; pero sobre todo revela la normalización de la crueldad humana y los procesos culturales que la han fortalecido”<sup>111</sup>

La Procuraduría General de la República ha reconocido que hasta 2014 sólo se han presentado 130 denuncias contra pedófilos, de las cuales únicamente se han presentado 33 sentencias y, de acuerdo a cifras oficiales, “en 2010 se registraron 580 cuentas, en 2011 aumentaron a más de 3 mil; en 2012 a más de 7 mil y en 2014 a más de 12 mil cuentas personales de internet dedicadas a la difusión de imágenes de explotación sexual de menores”<sup>112</sup>

A pesar de los esfuerzos que el gobierno mexicano ha llevado a cabo, las redes de Trata siguen operando con facilidad en el país, además, son pocos los Estados armonizados con la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, incluso en las entidades del país en las que se presenta más el delito

Haciendo un recordatorio del proyecto, ya se desarrollaron las funciones de la Fiscalía Especial y se estableció la importancia del programa Alerta AMBER México, con esto termina la parte de investigación y se da paso a las conclusiones.

---

<sup>111</sup> Cacho Lydia, “Esclavas de un poder: las redes globales de venta de mujeres”, México, Grijalbo, 2010, p. 14

<sup>112</sup> Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, “México primer emisor de pornografía infantil a nivel mundial” [en línea] Dirección: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/sesion-permanente/boletines/7997-boletin-2037-mexico-primer-emisor-de-pornografia-infantil-a-nivel-mundial.html>

## Conclusiones y Propuestas

En conclusión, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas no cumple con sus objetivos. El aumento de funciones a partir de 2006 obstaculizó los procedimientos administrativos<sup>113</sup>, por lo que es preciso crear nuevos que se adapten a las necesidades de investigación de cada delito.

El continuo cambio de titular y de personal en la Fiscalía retrasa las investigaciones, además de que los recursos otorgados en el presupuesto son menores a los proyectados, y se debe invertir nuevamente en el personal que se contrata para profesionalizarlo.

Los procedimientos para hacer una denuncia de acoso, hostigamiento o violencia de género suelen ser tardados y complicados, además, el personal que atiende a las víctimas cuestiona a las denunciantes y ellas pierden confianza en la institución.

El retraso a la investigación del caso después de la denuncia puede ser crítica si no se hace con eficiencia. Si una niña, niño o adolescente desaparece se tiene que valorar la situación y revisar si es un caso de trata, del crimen organizado o extravío momentáneo.

Alerta AMBER es un programa con poco presupuesto y resultados muy variantes en cada entidad, con efectividad de un 70% según PGR, que sirve como respuesta del Estado para una búsqueda inmediata de una niña o niño desaparecido. Sin embargo, le faltan mecanismos de prevención que ayuden a recuperar y reiterar los valores que la sociedad ha perdido y que vayan más allá de pláticas de sensibilización y difusión.

---

<sup>113</sup> Los procedimientos administrativos entendidos como las acciones administrativas y de investigación que lleva a cabo el personal de la FEVIMTRA para el cumplimiento de sus funciones desde atender una denuncia hasta brindar atención a una víctima.



## **Propuestas**

### **1. Armonización de las leyes que competen a la violencia contra las mujeres y la trata de personas.**

Es trascendental la homologación de los preceptos jurídicos en los delitos mencionados. Según el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, las zonas que se localizaron como puntos rojos de Trata, en el norte del país, tienen poca vinculación en su ordenamiento jurídico con las de otros estados, esto puede afectar la operatividad del proceso judicial duplicando acciones o contradiciéndolas, si es que la averiguación previa está involucrada en más de un Estado.

En el caso de violencia contra las mujeres, el delito de feminicidio, a pesar de estar en el artículo 325 del Código Penal Federal desde junio de 2012, no ha sido homologado en todos los estados de la República, incluso en los que presentan altos índices de violencia feminicida e impunidad por parte del gobierno estatal.

La Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, antes mencionada tampoco se ha homologado en todo el país. Así como éstas, otras normas se han retrasado y no se les ha dado la suficiente importancia para adherirlas a los ordenamientos jurídicos estatales.

Homologar el ordenamiento jurídico de los delitos mencionados en este proyecto ayudaría al desempeño de la investigación de las AP'S, agilizaría los mecanismos de búsqueda y operatividad de los protocolos AMBER y ALBA, así como al adecuado ejercicio del proceso judicial.

### **2. Crear un Banco de Datos sobre los delitos mencionados**

Como ya se mencionó, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia presenta la creación de un Banco de Datos para casos de violencia contra las Mujeres y feminicidio. Lamentablemente, se queda en una petición que hace el gobierno a las instituciones que les competen estos delitos, debido que

son pocos los datos que se tienen, no están actualizadas y no son confiables. Además, dificultan la identificación de las víctimas cuando se encuentran osarios u osamentas.

Mantener cifras exactas de los delitos de violencia contra las mujeres, feminicidio y trata de personas, permitiría monitorear el perfil en que éstos se dan y encontrar la manera de prevenirlos para así evitar favorecer la distribución de pornografía infantil, la producción de ésta en zonas turísticas, la prostitución infantil para niñas y niños de la calle, entre otras.

Es prioridad de la FEVIMTRA llevar un control de las Averiguaciones Previas que se encuentran determinadas, se declare incompetencia por parte de la Fiscalía, o se actualicen datos sobre la víctima para no duplicar casos que podrían estar en bases de datos de Fiscalías estatales o de víctimas que hayan sido encontradas.

### **3. Prevención, políticas públicas y el papel del Estado**

Prevenir delitos de trata de personas y violencia contra las mujeres debería ser el tema principal en las agendas de gobierno, así como crear políticas públicas para los grupos más vulnerables de estos delitos.

Atacar los factores que puedan favorecer circunstancias de riesgo a las posibles víctimas de los delitos mencionados. Algunas acciones que pueden reforzarse son la realización de pláticas de planificación familiar, talleres en las escuelas de nivel básico y medio superior sobre la importancia de la comunicación en la familia, reforzamiento de los valores, la importancia la cultura y el deporte, entre otras.

Como se menciona en el artículo de UNICEF “La Promoción del Desarrollo Adolescente en América Latina”, “los estudios muestran que invertir en el desarrollo en la temprana infancia aumenta el desempeño académico y reduce la criminalidad y la dependencia del bienestar social”<sup>114</sup> mantener a las niñas, niños y adolescentes en actividades extraordinarias a la escuela, en deportes y cultura, los

---

<sup>114</sup>La Promoción del Desarrollo Adolescente en América Latina y el Caribe. UNICEF. [en línea] Dirección: [https://www.unicef.org/lac/Lo\\_que\\_funciona\(3\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Lo_que_funciona(3).pdf)

mantiene ocupados y crea en ellos una mejor calidad de vida, el deporte los hace madurar más rápido, desarrolla adecuadamente sus músculos, ayuda a sus funciones motoras y controla su peso corporal, esto evita que las NNA caigan en comportamientos que los pongan en riesgo.

Es necesario difundir y destacar el programa Alerta AMBER y difundir el proceso mediante el cual se lleva a cabo, que no se necesita esperar para denunciar una desaparición, que tienes derecho a un trato digno de parte de los funcionarios y reportar los malos tratos.

#### **4. Concientización y Capacitación**

Es indispensable la capacitación de sensibilización para Agentes de Ministerio Público que realizan las investigaciones sobre de los delitos mencionados para que lleven a cabo una investigación mediante perspectiva de género, se deje de prejuzgar en los casos de desaparición o extravío, y entiendan los criterios (en el caso de protocolo AMBER) sobre cuándo activar una pre alerta o alerta y en qué estados de la República.

Actualmente, aún existe discriminación en el trato gubernamental en México, debido a la falta de concientización y capacitación para el trato a víctimas y personas que interponen denuncias para la búsqueda de sus familiares o conocidos. Evitar prejuicios por parte del Agentes del Ministerio Público llevaría a una búsqueda inmediata más eficaz y con mejores resultados.

También, es necesaria la capacitación sobre el tema de Derechos Humanos a servidores públicos (de la FEVIMTRA e instituciones encargadas de atender a víctimas de los delitos mencionados) y en especial a las y los AMP para realizar las investigaciones en marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Es fundamental la profesionalización de los altos funcionarios y funcionarias en la Fiscalía y las coordinaciones estatales debido a que se trabaja con recursos escasos, es imprescindible contar con personal humanitario, con vocación y convicción por su trabajo, Jalisco es un prueba de esto.

## **5. Valoración al Trabajo de las y los Servidores Públicos**

Es prioridad del gobierno valorar el trabajo que las y los Agentes del Ministerio Público, las y los operadores del CAT (Centro de Atención Telefónica) de la FEVIMTRA, CEDAC (Centro de Denuncia y Atención Ciudadana) y las y los servidores públicos que se desempeñan en dicha institución, que trabajan duras jornadas y que se sobresaturan de casos.

También es importante el número de agentes que se involucran en casos de violencia contra las mujeres, trata de personas y delitos cibernéticos. Darle prioridad al delito que más se presenta brindándole más personal para apoyo de las investigaciones y hacer más eficaz las diligencias para no rezagar Averiguaciones Previas.

Así como el aumento de funciones a la Fiscalía Especial entorpeció el proceso de las investigaciones, las y los Agentes del Ministerio Público deben priorizar las búsquedas inmediatas y darle seguimiento a las Averiguaciones Previas hasta encontrar a la víctima, dado que al momento del despido de los agentes la búsqueda de las víctimas se posterga hasta ser asignado a uno nuevo.

## **6. Internet y Redes Sociales**

Como ya se había mencionado en el apartado 5.2 (Trata de personas) Cada día existen diferentes maneras de comunicarnos a través de internet, y las redes sociales han llegado para facilitar esa comunicación, sea a través de fotos, localizaciones, mensajes instantáneos, videos cortos, y publicaciones, personas de diferentes países pueden conocerse e interactuar desde cualquier lugar con conexión a internet.

Actualmente, las redes sociales se han convertido en sitios de catálogo para pedófilos, padrotes y tratantes que buscan de niñas, niños y adolescente con el objetivo de vender, chantajear o prostituir. Además de dar pláticas para el buen uso de las redes sociales, es necesario plantear una estrategia que ayude a las escuelas y a los padres de familia, darle prioridad a lo que ven sus hijas e hijos ven por internet y redes sociales, además de limitarles el uso de estas a menores

de edad. Ya que la trata de personas puede empezar aceptando una solicitud de amistad en Facebook.

También se debe dar prioridad a redes sociales como apoyo en las investigaciones de AMP, El uso de WhatsApp o Messenger podría facilitar la comunicación entre AMP y enlaces de los diferentes estados del país, además Facebook e Instagram ayudaría a la identificación y localización de las o los probables responsables.

## **7. Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional**

En el caso de FEVIMTRA es indispensable la coordinación nacional para la búsqueda de NNA y mujeres, si bien en el Programa Alerta AMBER México tiene un Comité Nacional que cuenta con diversas instancias, que ayudan a la búsqueda eficaz de NNA, falta una adecuada implementación del programa, además de que existen problemas como la duplicidad de funciones y la comprensión de los criterios del protocolo (cuando activar o desactivar una alerta), permiten que el objetivo de establecer mecanismos ágiles y eficientes se vea muy lejano.

Aunque en este Informe se concentre en el caso mexicano, la violencia contra las mujeres es un problema de nivel mundial que ha permeado a muchas generaciones de mujeres, es por esto que es necesaria una coordinación internacional con instituciones que busquen el empoderamiento y la protección de los derechos de las mujeres.

## Fuentes de Información

Anaya Muñoz, A., García Campos, A., “Recomendaciones Internacionales a México en materia de Derechos Humanos. Contrastes con la situación del país” Naciones Unidas, México, 2014.

Cacho Lydia, “Esclavas de un poder: las redes globales de venta de mujeres”, México, Grijalbo, 2010.

Cacho Lydia, “Los Demonios del Edén: el poder que protege la Pornografía Infantil”, México, Grijalbo, 2006.

Chapa Hernández, María “Memorias Un alto en el camino Beijing +15”, Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, México, Marzo 2011

Canivell Joaquín Martín, “Peligrosidad Social y Medidas de Seguridad” España, Universidad de Valencia, 1974.

Monárrez Julia, “Elementos de análisis del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez para su viabilidad adjurídica”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Feminicidio, Derecho y Justicia, México, 2004.

Lagarde y de los Ríos, Marcela, “El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia”, México, 2010.

Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio pro persona: Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos. CNDH. Primera Edición 2013.,

Morillas Fernández, David, “Análisis Dogmático y Criminológico de los Delitos de Pornografía Infantil”, España, Dykinson, S.L, 2005.

Olaiz, G., Del Rio, A., Hjar, M,. “Violencia contra las Mujeres, Un reto para la salud pública en México”, Secretaría de Salud Pública., 2003. [en línea] Dirección: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7537.pdf>

Stiglitz, Joseph, “La gran brecha qué hacer con las sociedades desiguales”, Taurus, México, 2015.

Tamarit Sumalla, J.M, "La protección del menor frente al abuso y la explotación sexual", Editorial Arazandi, Pamplona 2000 (2da ed).

Universidad del país Vasco, "Las mujeres en las conferencias mundiales: de lo local a lo global" Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación, 2006, España, Hegoa

Universidad Veracruzana, "Las cuatro conferencias Mundiales: Desarrollo y objetivos (México, Copenhague, Nairobi y Beijing)", Coordinación de la Unidad de Género de la Universidad Veracruzana.

Vázquez Mezquita, B, "Agresión sexual. Evaluación y Tratamiento en menores", México, 1995.

## **Legislación**

Código Penal Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

## **Tratados Internacionales**

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al a venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la

Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolos de Palermo) [en línea] Dirección: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosProtocolo/PAG1015.pdf>

## **Otras Fuentes**

Acuerdo A/003/04 del Procurador General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2004.

Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2006.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Diagnóstico sobre la situación de la Trata de Personas en México” México, 2013.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México” Naciones Unidas, 2005.

Declaración y Programa de Acción de Viena “20 años trabajando por tus derechos” 1993, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, ONU, pp.9

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.

Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003.

Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2006.

Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, MESECVI, 2014.

Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Femenicida en la República Mexicana, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Femicidios en la República Mexicana, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México 2006.



OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Brasil, 1994 [en línea] Dirección: <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

Organización Internacional para las Migraciones, “La Trata de Personas: Aspectos Básicos”.

Sentencia del Caso González y otras (“Campo algodnero”) contra México, Sentencia de 16 de noviembre 2009.

### **Páginas de internet**

Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Portal de las Naciones Unidas, p.227 [en línea] Dirección:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, 1945, EE. UU. [en línea] Dirección: <http://www.un.org/es/charter-United-nations/index.html>

Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humano, 1948 [en línea] Dirección: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Naciones Unidas, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995 [en línea] Dirección:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Naciones Unidas, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) ,Centro de información (México, Cuba y República Dominicana) [en línea] Dirección: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/instraw.htm>

Naciones Unidas. “Poner fin a la violencia contra la mujer: De las palabras los hechos”, Estudio del Secretario General Naciones Unidas, 2006, p. IV, [en línea] Dirección: [http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW\\_Study/VAW-Spanish.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf)

Portal de la CONAVIM, Dirección: <https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/sabes-que-es-el-protocolo-alba>

Portal de internet de la FEVIMTRA, Dirección: [www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra](http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra)

Portal de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993, Viena (Austria), [en línea] Dirección: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>

Portal de las Naciones Unidas, Conferencia Mundial sobre la Mujer 1975[en línea] Dirección: <http://www.un.org/es/development/devagenda/gender.shtml>

Portal de la Organización Internacional de Trabajo. [en línea] Dirección: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_090355/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_090355/lang-es/index.htm)

# Anexos

## **1. Entrevista completa a la Maestra Francelia Hernández Cuevas Coordinadora de Alerta AMBER Jalisco**

La siguiente entrevista ahonda más sobre el funcionamiento del Programa Alerta AMBER México, se llevó a cabo el 13 de marzo de 2018 en las instalaciones de Alerta AMBER Jalisco y se le realizó a la maestra Francelia Hernández Cuevas, coordinadora de alerta AMBER Jalisco, que cuenta con una trayectoria de 20 años en la fiscalía general de estado y con 3 años de experiencia en Alerta AMBER como coordinadora, ella explica acerca del proceso de la activación de las Alertas y de la búsqueda inmediata, así como el funcionamiento del programa en el estado de Jalisco, uno de los estados con mayor efectividad en la localización de niñas, niños y adolescentes.

### **1. ¿Cómo llego el Programa Alerta AMBER a México?**

*En el 2012 el presidente de la república agrega el programa a todo el país y empiezan a invitar a los estados a formar parte de Alerta AMBER.*

*Actualmente las 32 entidades formamos parte del programa Alerta AMBER, nosotros nos fuimos agregando poco a poco, algunos estados iniciaron desde el 2012, sobre todo los más cercanos a la Ciudad de México, nosotros nos implementamos en el 2013.*

### **2. ¿Qué tipo de capacitación se le da al personal encargado del Programa?**

*La capacitación nos la da FEVIMTRA, que es la Fiscalía Especializada en Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas y es la coordinación nacional de las 32 entidades de Alerta AMBER.*

*Nos capacitan a nosotros para formar parte como coordinadora o coordinador de lo que es la alerta AMBER en los estados, FEVIMTRA nos tienen que certificar, de hecho a mí me tocó ir a Texas, Estados Unidos, para poder certificarme.*

*Fue una certificación de una semana donde nos capacitan en todos los temas a tratar de todo lo que es el protocolo nacional de Alerta AMBER México, que es el*

*que nosotros estamos implementando en nuestro estado, hay algunos estados que crearon su protocolo estatal, nosotros estamos trabajando en esa postura, a nosotros nos parece muy bueno lo que es el protocolo nacional, estamos trabajando desde el año pasado en esta cuestión, queremos implementar varias cuestiones que no están en el protocolo nacional y que de acuerdo a las necesidades de la entidad se necesitarían agregar.*

*Y de hecho en mayo hay un encuentro de enlaces de Alerta AMBER, se junta Alerta AMBER México e invitan a Canadá y Estados Unidos, para formar parte de este encuentro trinacional*

**3. Hablando de la activación de las Alertas, ¿Se ha homologado la operatividad del Programa Alerta AMBER en el país, aunque se implementan los protocolos estatales?**

*Si, de hecho no es que sean distintos, todos los estados implementan el protocolo nacional, y algunos que han implementado el suyo estatal con varias cuestiones, detalles que agregan para la necesidad del estado.*

*Pero en realidad si estamos homologados, la activación de las alertas es la misma, tenemos una activación nacional y una activación estatal, si es una alerta AMBER nacional, tenemos que tener autorización de FEVIMTRA, le mandamos por correo la información, le decimos tengo un niño desaparecido, mi intención de acuerdo a la verificación de la información, es emitir la alerta al nivel nacional, porque acredito la exterritorialidad, es decir que me lo sacaron del estado y por eso la quiero nacional, ya le mandas toda la información, él te la valora, te da el visto bueno, inclusive te da el número de cuando es una alerta AMBER nacional FEVIMTRA te lo da, y ya se activa la alerta AMBER.*

*Hay convenio con SITATYR<sup>115</sup> y a través de Alerta AMBER México y ellos nos hacen la difusión en lo que son los medios de comunicación, cuando la alerta AMBER es estatal, nada más nosotros les decimos que se va a activar para la*

---

<sup>115</sup> *Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio, Similares y Conexos de la República Mexicana*

*cuestión de la difusión en los medios de comunicación y nosotros la activamos en el estado, nosotros hacemos el formato de lo que es la información, de la fotografía y las características.*

#### **4. ¿Existe algún banco de datos sobre el Programa?**

*Si, afortunadamente Jalisco tiene un centro de atención telefónica, contamos con tres operadores y un supervisor por turno estamos las veinticuatro horas del día los trescientos sesenta y cinco días del año y recibimos reportes de nuestros ciento veinticinco municipios, con los que cuenta el estado de Jalisco, se genera la llamada telefónica al 30304949 que es un teléfono que tenemos al nivel estatal se recibe el reporte de una niña desaparecida en Zapopan, Jalisco, todos los datos, se recibe una foto vía Whatsapp, todo queremos hacerlo de forma inmediata y se manda una unidad.*

*Nuestro centro telefónico está instalado por lo que es el programa de Ceinco<sup>116</sup> lo que es base palomar y estamos conectados a todas las policías municipales, entonces en colaboración y coordinación con los municipios nos brindan el apoyo, va una unidad a verificar que efectivamente es una niña desaparecida en ese domicilio, que no sea una mala broma, verificamos que si hay un niño desaparecido y empezamos.*

*En ese momento se activa el protocolo nacional, queda activado porque ya hay una niña desaparecida, que quiere decir, que en ese documento que es nuestra guía de actuación, ahí vienen los criterios para poder activar una alerta; son tres criterios: 1. Que sea menor de edad, porque alerta AMBER es solo para menores. 2. Que cuente con las características suficientes como fotografía, señas particulares, la ropa que llevaba, la última vez que se le vio donde fue, todos esos datos, si tiene algún padecimiento, una enfermedad, no es lo mismo buscar un niño sano a un niño que tenga asma, que tenga algún padecimiento, o que necesite algún medicamento, a buscar un niño sano, un niño que se haya ido por su propia voluntad, por un regaño o que este molesto, y 3. Que corra un riesgo*

---

<sup>116</sup> El Centro Integral de Comunicaciones tiene como objetivo facilitar el acceso del ciudadano a los servicios de emergencia por medio del 066 en el estado de Jalisco.

*inminente en su persona, en su integridad personal, en la comisión de delito, son diferentes las circunstancias, que se van valorando en el transcurso de los minutos y de momento a momento para ver si se activa la alerta AMBER o seguimos en la labor de búsqueda tratando de localizarlo, en el menor tiempo posible, y sin la necesidad de la emisión de la alerta.*

**5. ¿Cuenta con suficiente personal para llevar a cabo las investigaciones en Jalisco?**

*Yo creo que todas las dependencias tenemos escasez de personal, nosotros que más quisiéramos tener un ejército para buscar a los desaparecidos, todos carecemos en todas las áreas de personal, pero nosotros contamos con trabajadoras sociales, policías, compañeros del área administrativa, que salimos a campo, cuando tenemos un reporte.*

*Haz de cuenta que alerta AMBER no es una agencia del ministerio público, aquí en Jalisco afortunadamente la coordinación está separada de lo que son las agencias del ministerio público y tenemos la oportunidad de monitorear esos reportes para ver si se necesita emitir alerta o no y a la par somos esa herramienta de apoyo del ministerio público que es quien recibe la denuncia con su carpeta de investigación y empieza a través de su policía investigadora a realizar la búsqueda y localización de ese menor desaparecido y nosotros como herramienta de apoyo también les ayudamos a través de nuestros enlaces en realizar esa labor de búsqueda y ahora sí que seamos dos programas y más gente, ojos y oídos buscando a ese niño desaparecido.*

**6. ¿Cuenta con algún tipo de cooperación internacional?**

*Si claro, a través de FEVIMTRA, si tenemos un niño, de nuestro estado, que haya salido de la entidad o que haya salido del país, a través de FEVIMTRA nos ayuda de manera coordinada en la búsqueda y localización de ese menor, con todos los datos que nosotros tenemos.*

*Alerta AMBER Jalisco depende de la Fiscalía General del Estado, y usamos todas las herramientas que tenemos con lo que es policía cibernética, el área de inteligencia, todo lo que tenemos lo utilizamos también en lo que es el programa.*

**7. ¿Qué mecanismos utiliza que eficiente la búsqueda inmediata de niñas, niños y adolescentes?**

*Pues el principal mecanismo es la alerta la difusión pero también tenemos, los mecanismos de coordinarnos con las policías municipales y coordinarnos con la policía investigadora para realizar búsqueda inmediata y salir a campo, que es lo importantísimo, también ayudamos a los familiares, en acompañamiento, sino han realizado la denuncia, llevamos a la familia la invitamos a que acuda a la agencia del ministerio público hacemos el traslado, para que presente la denuncia y jurídicamente esté la denuncia de la desaparición, y nosotros tengamos el reporte y ya emprendemos la labor de búsqueda y seamos más personas buscando a ese niño que esta extraviado y desaparecido o no localizado.*

**8. ¿Qué tan efectivo es el uso de las redes sociales como una herramienta para la búsqueda de niñas, niños y adolescentes?**

*Muy buena, mucha efectividad, de hecho la difusión de lo que es la fotografía del menor es muy buena tratándose en asuntos de desaparición, de desaparición por voluntad propia extravió momentáneo, en cuestiones más delicadas de delincuencia organizada y demás, ahí se valora el tema de la difusión de la alerta, porque se trata de que la alerta beneficie con la difusión en la localización y que no la alerta vaya a perjudicar la labor de búsqueda.*

*Alerta AMBER no debe entorpecer la labor que hace el ministerio público y si con la alerta yo lo perjudico o lo pongo más en riesgo al menor la tengo que desactivar o no activar, porque hay que valorar el riesgo del menor.*

*Aquí en el estado de Jalisco, hicimos una red de enlaces municipales muy buena, actualmente tenemos un enlace en cada municipio, en total 125. Las corporaciones de policía, a través de los directores de seguridad pública o comisarios de los municipios nos ayudan en esta labor de búsqueda, se han*



*hecho convenios de colaboración, lo que es el fiscal general de nuestro estado con los presidentes municipales en el tema de la alerta AMBER, esos convenios, son los convenios, donde nos comprometemos a colaborar en esta labor de búsqueda y localización de niños desaparecidos y ha resultado de manera extraordinaria. Alerta AMBER en el estado de Jalisco tiene una gran efectividad y grandes resultados gracias a la colaboración que nos brindan los enlaces municipales, estatales y nacionales.*

**9. ¿Cree pertinente la participación de la iniciativa privada en el Programa?**

*Si por supuesto, de hecho hay un triángulo de la confianza que son las dependencias gubernamentales, los medios de comunicación y la sociedad civil, sin la colaboración de los tres niveles de gobierno, no podríamos ni los medios de comunicación porque ellos nos ayudan muchísimo en la labor de difusión no nada más es subirla a la televisión, a la radio y todas las redes sociales, whatsapp, los grupos, ahora sí que compartir una alerta AMBER con tus amigos, o con tus contactos, es hacer una cadena y tejer una red, y la verdad toda esta difusión hace saber que hay un niño desaparecido, en tu entidad por ejemplo, como nosotros lo manejamos, y con una colaboración con otro estado también se hace difusión.*

**10. ¿el Programa cuenta con participación de alguna Organización de la Sociedad Civil?**

*Si, los tres órdenes de gobierno se coordinan, así como los medios de comunicación y las Organizaciones de la Sociedad civil nos ayudan en la difusión de las alertas.*

**11. ¿Qué le falta al Programa Alerta AMBER México, para estar consolidado?**

*Mayor difusión del programa, nosotros hemos tratado de llevar a cabo la alerta AMBER y darla a conocer lo que es la alerta AMBER en el estado y como operamos en la entidad a todos los rincones, hemos visitado, en el año pasado las*

*12 regiones que conforman los 125 municipios y todo este año los tres primeros meses también hemos visitado las regiones.*

*En el estado falta difusión, dar a conocer más el programa, llegar a todos los rincones para que sepan que es la alerta AMBER como pueden utilizar esa herramienta los ciudadanos al momento de tener un niño desaparecido y darles a conocer como operamos en la entidad dar a conocer y difundir más lo que es el centro telefónico con nuestro teléfono de emergencia para cualquier cosa, hemos tenido muchísima aceptación de la ciudadanía que ya conoce el programa y la verdad ha habido muy buenos resultados.*

*En el nivel nacional FEVIMTRA ha colaborado con nosotros muy bien, nos hemos coordinado de manera extraordinaria con las 32 entidades, tenemos un grupo de whatsapp al nivel nacional donde están los 32 estados, los enlaces y los enlaces suplentes, ahí estamos las 24 horas del día comprometidos todos en el chat, para cualquier colaboración que se le ofrece a algún estado, por ejemplo, si a Jalisco se le ofrece algo que una niña se nos haya ido a Michoacán, en el chat nos contactan empezamos a coordinarnos y la verdad hay muchísimos estados que reaccionan de manera inmediata en la labor de búsqueda, localizamos a las menores y tenemos un compromiso, el estado donde se extravía la niña pide colaboración a la otra entidad, si se asegura en la otra entidad, la entidad tiene el compromiso de asegurarla, resguardarla en lo que el estado de origen va por la menor y la reintegra a su seno familiar.*

## **12. ¿Cuentan con un refugio especializado para las víctimas?**

*Cada estado tiene sus áreas dónde se canaliza a los niños que localizamos, aquí en Jalisco el DIF nos destina algunos albergues para resguardarlos y mantenerlos seguros. Cuando encontramos a un niño y no encontramos a la familia nos comunicamos con el DIF o la Policía y ellos lo resguardan.*

## **13. ¿Ha tenido algún problema al aplicar los protocolos del Programa?**

*No, ningún problema, el protocolo general está muy bien estructurado, además de que estamos muy bien coordinados con los demás estados.*

## 14. ¿Qué aporta su estado al Programa Alerta AMBER México?

Nosotros patentamos la cartilla preventiva de Datos del niño, niña o adolescente, que cuenta con un apartado sobre información personal del menor, un apartado sobre la descripción física, otro para imprimir las huellas digitales y el último que contiene dos bolsitas, una para tomar una muestra de ADN, del cabello o uñas y otro para guardar una foto actualizada del menor.

Esta cartilla nos ayuda al momento de la desaparición del niño o niña, rápidamente extraemos la información de la cartilla y nos facilita para empezar la búsqueda inmediata.

**Fotografía del menor**

Contenedor para guardar las fotos

No olvide escribir al reverso de la foto la edad que tiene el menor

**Muestra de ADN**

Contenedor para guardar las uñas o cabello

**Instrucciones**

- 1 Llene toda la información completa. Recuerde, la información que no va a cambiar, póngala con tinta (nombre, tipo de sangre, fecha de nacimiento, etc.) y la que va a cambiar conforme crece el niño, con lápiz (estatura, peso, teléfono, dirección, etc.)
- 2 Utilice la tinta para poner las huellas del menor.
- 3 La muestra de ADN puede ser de cabello o 2 uñas de la mano.
- 4 Recuerde actualizar la información necesaria cada vez que esta cambie.
- 5 Recuerde actualizar la foto del menor cada 6-12 meses.
- 6 Mantenga esta cartilla en un lugar seguro y fácil de encontrar.

**Contacto**

Nacional 01 800 00 854 00  
 Estatal (33) 3030 4949  
 @AAMBER\_JAL  
 Alerta AMBER Jalisco - Oficial  
 alertaamber@jalisco.gob.mx

**Cartilla Preventiva de Datos del niño, niña o adolescente**

**ALERTA AMBER JALISCO**

PROCURADÍA GENERAL DEL ESTADO

**Información Personal**

Nombre completo \_\_\_\_\_  
 Apodos \_\_\_\_\_  
 Dirección \_\_\_\_\_  
 Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_ C.P. \_\_\_\_\_  
 Fecha de nacimiento \_\_\_\_\_ Edad \_\_\_\_\_  
 Género  M  F  
 Estatura \_\_\_\_\_ Peso \_\_\_\_\_  
 Color de ojos \_\_\_\_\_ Color de cabello \_\_\_\_\_  
 Tipo de sangre \_\_\_\_\_ Medicamentos \_\_\_\_\_  
 Alergias u otra importante información médica \_\_\_\_\_  
 Madre/Tutor \_\_\_\_\_ Tel./Cel. \_\_\_\_\_  
 Padre/Tutor \_\_\_\_\_ Tel./Cel. \_\_\_\_\_

**Descripción Física**

Abiesante  Atras

**Huellas Dactilares**

Levante el protector.  
 Entro las huellas del menor una por una y cológalas en el orden indicado.  
 Una vez que siempre despegue el protector adherido y abra con él las huellas marcadas.

**15. ¿Cómo calificaría la operatividad del Programa Alerta AMBER Jalisco?**

*Nosotros tenemos una efectividad del 96%, la mayoría de los reportes que se reciben en Alerta AMBER son de adolescentes entre 14 y 17 años, la ausencia es por voluntad propia, la mayoría de los reportes son extravíos momentáneos, que resolvemos en menos de 24 hrs.*

**16. ¿Es necesario contar con Alerta AMBER Y ALBA? ¿Cuál es la diferencia principal entre ambas?**

*Si es necesaria, Alerta AMBER es un programa que se enfoca en la búsqueda de niñas, niños y adolescentes hasta los 17 años, aquí en Jalisco estamos divididos entre el área de personas desaparecidas, protocolo ALBA y Alerta AMBER, personas desaparecidas se enfoca en la búsqueda de Hombres desaparecidos y protocolo ALBA en mujeres desaparecidas de mayor de edad. Llegamos a coordinarnos en algunos casos cuando la mamá y el hijo desaparecen, siempre y cuando se denuncie la desaparición y se haga la investigación del caso.*

**17. ¿Qué opina de adoptar protocolos adicionales como el Palermo para casos de Trata?**

*Adoptar protocolos como el de Palermo solo para casos de trata está muy bien, sobre todo en caso de mujeres y niños pero en tema de desaparecidos dependiendo el motivo de la desaparición.*

**18. En su experiencia, ¿Qué tan efectivos son los protocolos de búsqueda inmediata?**

*Muy buenos, tenemos excelentes resultados. No hace falta esperar para denunciar la desaparición de un niño, en el momento en el que se denuncia a la policía o aquí en alerta AMBER se comienza la búsqueda, llegan varias patrullas al lugar y comienza la búsqueda, la mayoría de los niños se localizan las primeras 24 horas, los que nos cuestan un poco más de trabajo en 2 o 3 días, y los que quedan pendientes seguimos en la búsqueda o se pasan a Fiscalía si son casos especiales.*

### **19. Como ser humano, ¿Qué le ha dejado el Programa Alerta AMBER?**

*Llevo 20 años trabajando para la Fiscalía y de todas las áreas donde he estado el programa Alerta AMBER, ha sido mi favorito porque es un programa con una alta efectividad, y las experiencias que he vivido como coordinadora me han enseñado mucho y sobre todo a ver que nadie se niega ayudar a Alerta AMBER para la búsqueda de un niño.*

Guadalajara, Jalisco a 13 de marzo de 2018

Asunto: Entrevista

MTRA. FRANCELIA HERNÁNDEZ CUEVAS  
COORDINADORA DE ALERTA AMBER  
Presente

Por medio de la presente le solicito una entrevista con el propósito de complementar mi trabajo de tesis, cuyo título es: "LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO: INFORME DE PRACTICAS PROFESIONALES FEVIMTRA 2015."

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente



DIANA KAREN ECHEVERRÍA MARTÍNEZ

55 40749874

1592 8007

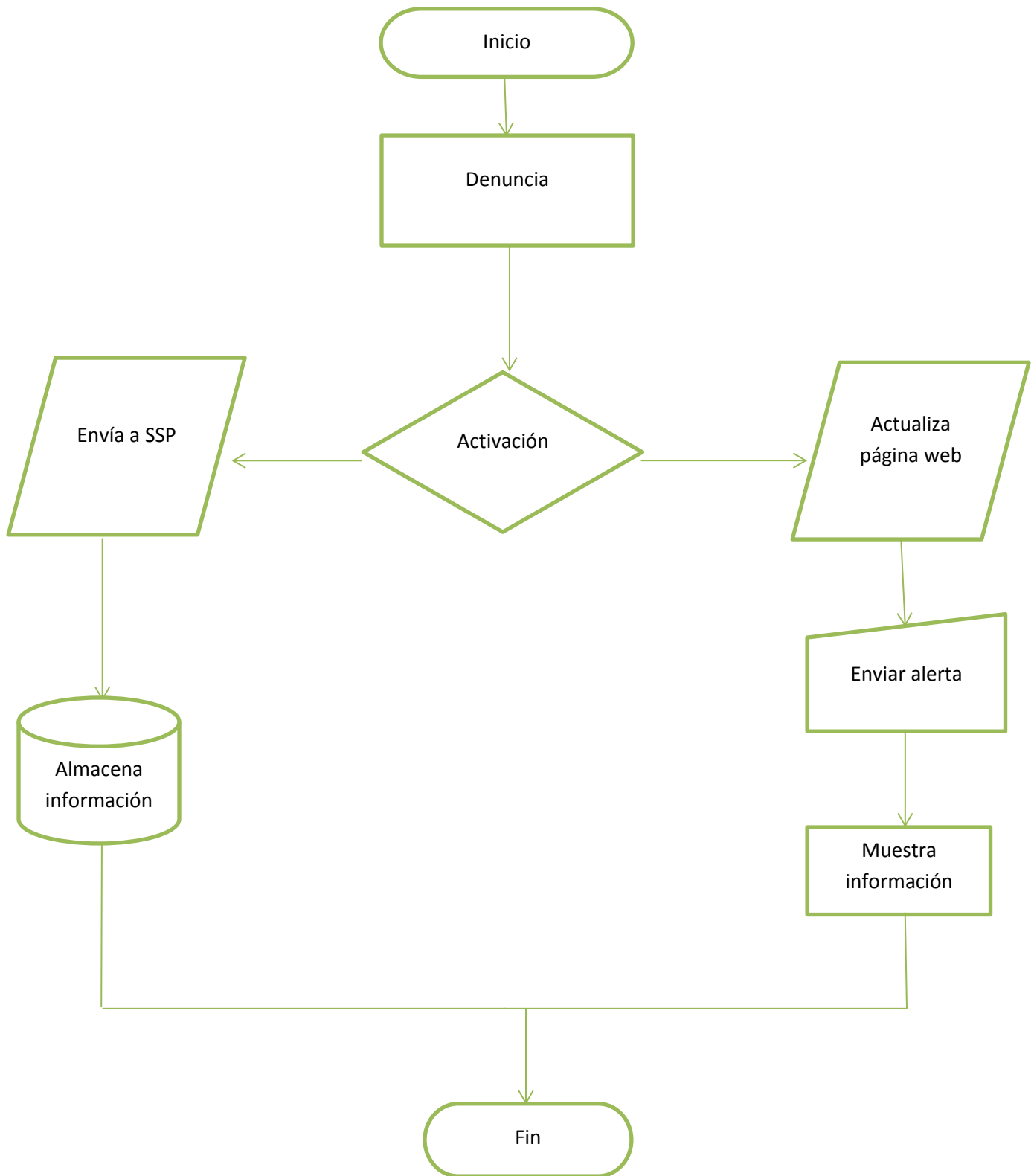
dianaecheverria.15@gmail.com



13 Marzo 2018

ALERTA AMBER JALISCO

## 2. Flujo de Alerta AMBER



### 3. Protocolo Nacional Alerta AMBER México





## ÍNDICE

- I. PRESENTACIÓN
- II. OBJETIVO GENERAL
- III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS
- IV. MARCO NORMATIVO
  - IV.1 Ámbito Internacional
  - IV.2 Ámbito Nacional
  - IV.3 Documentos de interés
- V. GLOSARIO
- VI. DEL COMITÉ NACIONAL
  - VI.1 Subcomité de Seguimiento y Evaluación
  - VI.2 Subcomité de Vinculación Institucional
  - VI.3 Subcomité de Capacitación y Certificación
  - VI.4 Subcomité Consultivo y de Supervisión
- VII. DE LAS COORDINACIONES ESTATALES ALERTA AMBER MÉXICO
- VIII. DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INICIATIVA PRIVADA, INVOLUCRADOS EN EL PROGRAMA:
- IX. DE LA ACTIVACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y DESACTIVACIÓN DE LA ALERTA AMBER MÉXICO
  - IX.1 Criterios para la activación
  - IX.2 Consideraciones para la activación
  - IX.3 Autoridad para solicitar la activación
  - IX.4 Consideraciones generales respecto a la activación de Alertas en las entidades federativas.
  - IX.5 Tecnología y herramientas para la activación de Alerta AMBER México
  - IX.6 Actualización de la Alerta
  - IX.7 Supuestos para la desactivación de Alerta AMBER México
- X. DE LA PRE-ALERTA
- XI. DE LA CAPACITACIÓN
- XII. DE LA LÍNEA TELEFÓNICA AMBER

## I. PRESENTACIÓN:

Ante el reto de brindar protección y asistencia a niñas, niños y adolescentes, los gobiernos de los países del mundo, han fortalecido la cooperación internacional, a través del intercambio e implementación de experiencias exitosas, enfocadas al combate y sanción de diversos ilícitos, como la trata de personas, el narcotráfico, la privación ilegal de la libertad, entre otros, que afectan la integridad personal, la seguridad, la vida y la dignidad humana.

Lo anterior exige, además de combatir y sancionar la actividad delictiva, a contar con un marco legal que contenga políticas públicas de prevención como de protección y asistencia a las víctimas, con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes.

Aunado al cumplimiento de diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano en materia de protección de los derechos humanos, de niñas, niños y adolescentes, es pertinente la adopción de modelos exitosos, como el Programa Alerta AMBER, desarrollado en Dallas, Texas, Estados Unidos de América en 1996, por iniciativa del padre de Amber Hagerman ante la desaparición de su menor hija, con apoyo de la ciudadanía y medios de comunicación.

En tal virtud, el 2 de mayo de 2012, el Gobierno Federal, implementó y pone en funcionamiento el Programa Nacional Alerta AMBER México, para la búsqueda y localización de niñas, niños, y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, ya sea por motivo de ausencia, desaparición, extravío, la privación ilegal de la libertad, o cualquier otra circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.

Para realizar lo anterior, se requiere contar con un instrumento base de acción, en el que con claridad y precisión, se determinen los mecanismos de implementación y funcionamiento de la Alerta AMBER México a nivel nacional y estatal; las formas de participación y colaboración entre los diferentes sectores de la población y las autoridades de gobierno mexicano; los procedimientos y criterios de activación, actualización y desactivación de la Alerta AMBER México; la capacitación y certificación de los enlaces, entre otros lineamientos, que en su conjunto, representan la acción integral del Estado Mexicano, anteponiendo ante todo el principio del interés superior de la niñez, tutelado en el artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en relación con el artículo 1º, del mismo ordenamiento.



## II. OBJETIVO GENERAL:

Establecer los mecanismos para la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, por motivo de ausencia, desaparición, extravío, privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.

## III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Implementar un mecanismo ágil y eficiente que coadyuve a la pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes con estricto apego al interés superior del niño y salvaguarda de sus derechos humanos.
- Establecer la colaboración entre los tres órdenes de gobierno, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y otros sectores involucrados, desde el ámbito de sus respectivas competencias, para la puesta en marcha de este Programa.
- Potenciar la coordinación de acciones intra e inter institucionales, que permitan la inmediata recuperación de niñas, niños y adolescentes.
- Generar la metodología para la implementación del Programa Nacional Alerta AMBER México.
- Crear un documento modelo para la implementación del Programa, en las 32 entidades federativas.
- Capacitar al personal involucrado en la operación del Programa, con la finalidad de que adquieran conocimientos y habilidades para la pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes.

#### IV. MARCO NORMATIVO:

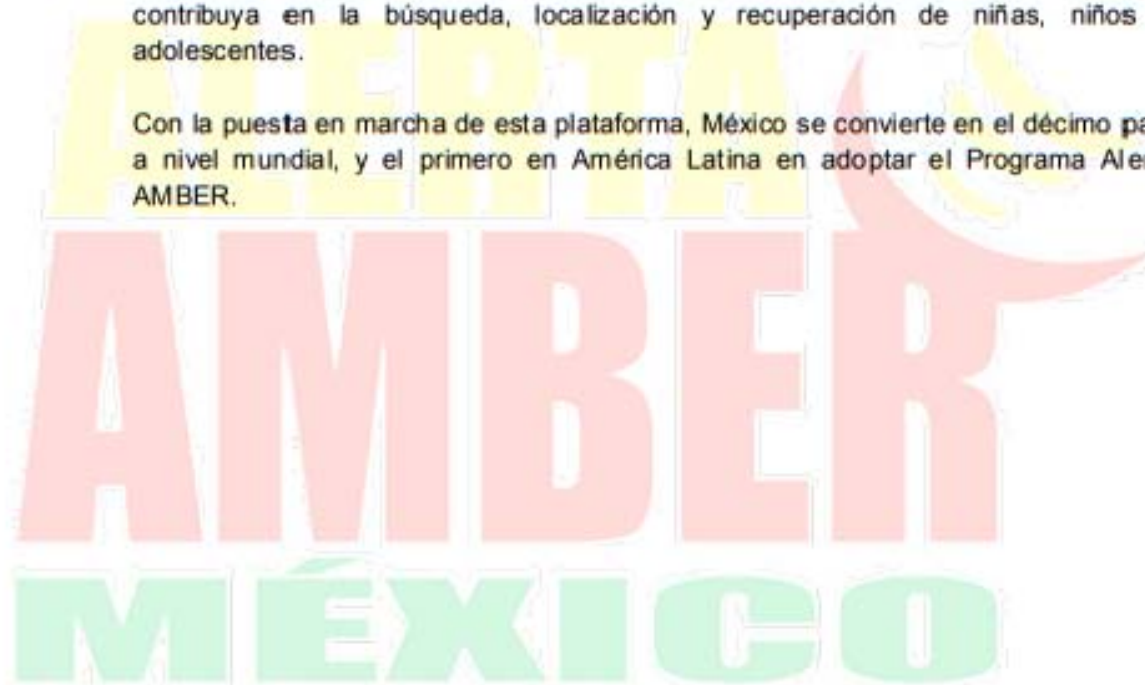
##### IV.1 Ámbito Internacional:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 1981
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 1981
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de mayo de 1981.
- Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1991.
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de enero de 1991.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1999
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de marzo de 2001.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de abril de 2003
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de abril de 2003.

El Protocolo Nacional Alerta AMBER México, que hoy se presenta, es el resultado de la suma de esfuerzos interinstitucionales, fomentando la coordinación y cooperación, entre las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil, empresas de transporte de personas, medios de comunicación y otros sectores involucrados. Se trata de un mecanismo independiente del proceso judicial que en su caso, se inicie por las autoridades competentes.

El Programa Nacional Alerta AMBER México, como estrategia busca sensibilizar y concientizar a la sociedad en general, sumando miles de ojos y oídos para ver, escuchar y apoyar en esta tarea, con la finalidad de promover acciones en conjunto con las autoridades, obteniendo así, una herramienta eficaz de difusión, que contribuya en la búsqueda, localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes.

Con la puesta en marcha de esta plataforma, México se convierte en el décimo país a nivel mundial, y el primero en América Latina en adoptar el Programa Alerta AMBER.





- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de abril de 2002.

#### **IV.2 Ámbito Nacional:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 febrero de 1917
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de noviembre de 1996
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo de 2000
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo de 2000
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Privación Ilegal de la Libertad.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de noviembre de 2010
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas ó Extraviadas.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de abril de 2012.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2012.
- Código Penal Federal.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 1931.
- Código Federal de Procedimientos Penales.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 1934.
- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
- Constituciones Políticas Estatales.

- Leyes Estatales.
- Códigos Penales Estatales.
- Códigos de Procedimientos Penales Estatales.

Y todos aquellos instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y estatales vinculantes vigentes.

#### IV.3 Documentos de interés:

- Programa de Alerta AMBER de los Estados Unidos de América y demás Protocolos Internacionales de Alerta AMBER:

1. Estados Unidos de América. 2002
2. Canadá. 2002
3. Australia. 2005
4. Francia. 2006
5. Reino Unido. 2006
6. Grecia. 2007
7. Holanda. 2008
8. Irlanda. 2009
9. Alemania. 2009

\*Malasia, "Nurin Alert", 2007



## V. GLOSARIO:

Para los efectos del presente Protocolo se entenderá por:

1. **Programa:** El Programa Nacional Alerta AMBER México.
2. **Protocolo:** El Protocolo Nacional Alerta AMBER México.
3. **Alerta:** La Alerta AMBER México.
4. **Alerta Pública:** Es aquella que ya fue dada a conocer a la población, previa activación por los mecanismos que contempla el Protocolo.
5. **Comité Nacional:** El Comité Nacional del Programa, integrado por los titulares de las dependencias y organismo público autónomo, constituido como máximo órgano de decisión.
6. **Coordinación Nacional:** A cargo de la persona titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, auxiliada por la persona titular de la Coordinación para la Prevención de Delitos Electrónicos de la Secretaría de Seguridad Pública.
7. **Secretaría Técnica:** Órgano auxiliar del Comité Nacional y será ocupada por la persona titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.
8. **Subcomités:** Los Subcomités del Comité Nacional, integrados por las y los representantes de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y organismos públicos autónomos, cuya participación tiene por objeto desarrollar actividades necesarias para el cumplimiento de los fines del Programa.
9. **Protocolo Estatal:** El Protocolo Estatal Alerta AMBER, desarrollado por las gobiernos de las entidades federativas.
10. **Coordinaciones Estatales:** Las existentes en las 32 Entidades Federativas; en cada una, habrá un Coordinador Estatal responsable del funcionamiento en su territorio del Protocolo Estatal.
11. **Enlaces:** La personas nombradas por las dependencias y entidades de la Administración Pública, los medios de comunicación, las organizaciones de la



sociedad civil, el ramo empresarial y otros sectores involucrados, desde el ámbito de sus respectivas competencias, para la implementación y funcionamiento del Programa.

12. **Niña, niño o adolescente:** Toda persona menor de 18 años de edad.
13. **Debida diligencia:** La obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
14. **Interés superior de la infancia:** Las medidas y determinaciones que se adopten, deberán ser las que resulten idóneas para proteger los intereses de la niña, niño o adolescente.
15. **Factores:** Aquellos que pueden ser considerados para determinar una situación de riesgo inminente; circunstancias que influyen o propician que una persona sea víctima de delito, como pueden ser las relaciones personales, el entorno laboral, escolar o social, las características de raza, origen étnico, capacidades diferentes, edad, género, condición social, económica, de salud, embarazo, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil, condición de migrante, refugiados, desplazados, privadas de la libertad, por mandato judicial, o cualquier otra situación de vulnerabilidad que lo permita.
16. **Formato Único:** Documento que deberá contener la fotografía de la niña, niño, o adolescente desaparecido; nombre, edad, sexo, media filiación, señas particulares, padecimientos o discapacidades, vestimenta, lugar, personas y vehículos involucrados, la última vez que fue vista y demás información que se considere relevante.
17. **Riesgo inminente:** Es la situación de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables en la integridad personal de la niña, niño o adolescente. Entendiendo por éste, los siguientes supuestos:
  - a. **Ausencia:** La situación en que se encuentra una niña, niño o adolescente que de manera voluntaria o involuntaria se encuentra alejada materialmente de su domicilio o lugar de residencia, de tal forma que le es imposible volver al mismo por causa propia o ajena.
  - b. **Extravío:** La situación en que se encuentra una niña, niño o adolescente que sale de su domicilio, trabajo, residencia o algún otro

lugar, y no le es posible regresar por una causa propia o inherente a sus condiciones y se encuentran involucrados diversos factores, como puede ser su edad, enfermedad, situación mental, discapacidad, extrema ignorancia, entre otros. El extravío siempre se da en forma involuntaria.

c. **Privación ilegal de la libertad:** Delito mediante el cual se priva de la libertad a una persona con la finalidad de obtener un rescate generalmente en dinero a cambio de su liberación.

d. **Desaparición:** Situación en la que se encuentra una persona cuando su paradero es desconocido, especialmente a causa de una catástrofe, raptó, sustracción o cualquier circunstancia que no se ubique en el espacio-tiempo en el que debería de estar.

e. **No Localización.** Situación que se presenta cuando no se encuentra a una persona en el lugar en que se hallaba.

18. **Pre-Alerta:** Se utilizará para aquellos casos que no integren los tres criterios de una Alerta AMBER México. La Pre-Alerta, podrá utilizar la infraestructura y red nacional de contactos de Alerta AMBER México, siempre utilizando el formato de Pre-Alerta, el cual indicará, un nivel de urgencia inmediata menor que una Alerta AMBER México.

19. **Base de datos nacional:** Conjunto de datos recopilados, organizados y estructurados sistemáticamente para su almacenamiento electrónico, a partir de un instrumento de información, que concentrará en su totalidad, los casos de activación, actualización y desactivación de la Alerta, así como los de Pre-Alerta.

20. **Dependencias:** Las señalas en el artículo 2, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

21. **Organismo Público Autónomo:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

22. **Legislaciones aplicables:** Marco jurídico nacional e internacional vigente con competencia en el tema.

23. **Facultades discrecionales:** Facultad de decisión sobre un acto concreto, sin violación a las leyes y reglas vigentes.



## VI. DEL COMITÉ NACIONAL DEL PROGRAMA ALERTA AMBER MÉXICO

El Programa contará con un Comité Nacional, presidido por la persona titular de la Procuraduría General de la República (PGR), y será auxiliada por una Secretaría Técnica, ocupada por la persona titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), en la que recaerá la Coordinación Nacional del Programa, con la colaboración de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), a través de la Coordinación para la Prevención de Delitos Electrónicos.

Ambas dependencias designarán a sus enlaces, quienes a su vez nombrarán a los suplentes para actuar en caso de ausencia o por impedimento para ejercer su función.

Las atribuciones del Comité son las siguientes:

- Coordinar los trabajos de implementación y funcionamiento del Programa; así como los de la activación, actualización y desactivación de la Alerta.
- Establecer los mecanismos necesarios, para la coordinación de las instituciones participantes, y todas aquellas que se sumen o colaboren a través de los Subcomités, con el objeto de facilitar el intercambio de información institucional, las herramientas tecnológicas y la coordinación de acciones que coadyuven en la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes.
- Capacitar y certificar a los enlaces del Programa.
- Solicitar, compilar e incorporar oportunamente en la base de datos nacional del Programa, los reportes de activación, actualización y desactivación de los casos que se generen.
- Elaborar un informe semestral de resultados obtenidos de la ejecución del Programa, con objeto de rediseñar estrategias.

Coordinación Nacional del Programa:

- Le corresponde en apoyo al Comité Nacional organizar e instrumentar las acciones necesarias para el análisis, evaluación de los casos a efecto de determinar la activación o no de la Alerta AMBER México. Así como la actualización y desactivación de la misma.

- Establecer los mecanismos de coordinación, con la Procuraduría General de Justicia ó Fiscalía de cada una de las 32 entidades federativas para facilitar el intercambio de información institucional y las herramientas tecnológicas para la búsqueda, localización y pronta recuperación de las niñas, niños y adolescentes.

El Comité Nacional del Programa contará con cuatro Subcomités:

#### **VI.1 Subcomité de Seguimiento y Evaluación**

Integrantes:

- Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas,
- Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos,
- Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, a través de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas o no Localizadas,
- Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Coordinación para la Prevención de Delitos Electrónicos,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Unidad de Asuntos Jurídicos,
- El Instituto Nacional de Migración, a través de la Dirección de Control y Verificación Migratoria,
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Programa contra la Trata de Personas.

Funciones:

- a. El seguimiento y evaluación de la Alerta, mediante el análisis posterior a una activación, con la finalidad de identificar los elementos que incidieron en la recuperación exitosa o fallida de la niña, niño y adolescente.
- b. Las demás que determine el Comité Nacional.

#### **VI.2 Subcomité de Vinculación Institucional**

Integrantes:



- Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas,
- Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos,
- Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, a través de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito.
- Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Coordinación para la Prevención de Delitos Electrónicos,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Unidad de Asuntos Jurídicos,
- El Instituto Nacional de Migración, a través de la Dirección de Control y Verificación Migratoria,
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través del Programa contra la Trata de Personas.

Funciones:

- a. La Secretaría de Gobernación, identificará las instancias relativas a medios masivos de comunicación u otros que puedan fortalecer el Programa, a fin de adherirlos formalmente.
- b. La Procuraduría General de la República, establecerá enlaces con las Procuradurías Generales de Justicia del país a fin de coordinar la implementación y seguimiento del Programa.
- c. La Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, identificarán a las organizaciones no gubernamentales y los centros de atención a víctimas que puedan fortalecer el Programa, a fin de adherirlos formalmente.
- d. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, identificará las empresas de transporte y telefonía que puedan fortalecer el Programa, con la intención de adherirlos.

- e. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, identificará a los organismos autónomos de derechos humanos y organizaciones de las organizaciones de la sociedad civil en el país que puedan fortalecer el Programa, a fin de adherirlos formalmente.
- f. El Instituto Nacional de Migración, identificará a diversos actores que puedan fortalecer el Programa, a fin de adherirlos formalmente, a través de sus comités interinstitucionales en materia de trata de personas y sus respectivos enlaces.
- g. La adhesión formal de los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil organizada en el Programa, se hará conjuntamente con la Secretaría de Gobernación.
- h. La Secretaría de Seguridad Pública, establecerá los vínculos de acción, con las instancias adheridas que puedan fortalecer el Programa.

### **VI.3 Subcomité de Capacitación y Certificación**

#### **Integrantes**

- Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas,
- Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos,
- Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, a través de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas o no Localizadas,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Unidad de Asuntos Jurídicos,
- El Instituto Nacional de Migración, a través de la Dirección de Control y Verificación Migratoria, y
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Programa contra la Trata de Personas.

#### **Funciones:**

- a. Diseñar e implementar las estrategias de capacitación general.

- b. Capacitar, actualizar y certificar a los enlaces.
- c. Revisar y actualizar el Protocolo.

#### **VI.4 Subcomité Consultivo y de Supervisión**

Integrantes:

- Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas,
- Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos,
- Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, a través de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Unidad de Asuntos Jurídicos y
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Programa contra la Trata de Personas.

Funciones:

- a. Elaborar un informe semestral de resultados sobre la o las activaciones realizadas.
- b. Brindar asesoría para el intercambio y fortalecimiento de mejores prácticas en el desarrollo del Programa.



## VII. DE LAS COORDINACIONES ESTATALES ALERTA AMBER MÉXICO

Cada Entidad Federativa contará con una Coordinación Estatal de Alerta AMBER, que estará a cargo de la persona que designe el titular de la Procuraduría General de Justicia de cada Estado o Fiscalía respectiva, y fungirá para efectos del Protocolo como enlace AMBER.

Funciones:

- a. Determinar los casos de la activación, actualización y desactivación de la Alerta.
- b. Coordinar al interior de su territorio los diversos sectores participantes, así como conformar un Subcomité de Evaluación y Seguimiento y un Subcomité Consultivo y de Supervisión. De manera enunciativa pero no limitativa, los Protocolos Estatales deberán integrar a los homólogos de las dependencias de la Administración Pública Federal que integran el Programa Nacional.
- c. Remitir el reporte correspondiente de cada caso activado a la Coordinación Nacional.

El Subcomité de Certificación y Capacitación del Programa, certificará a cada Coordinador Estatal una vez que haya recibido la capacitación respectiva.

Los Coordinadores de Alerta AMBER de las entidades federativas, reportarán al enlace de la Delegación de PGR de las entidades federativas, cada caso que sea susceptible de activación de una Alerta o Pre-Alerta; así mismo, reportarán todos los casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos, para alimentar la base de datos a nivel nacional.

Funciones de las Delegaciones de la PGR:

- a. Los Delegados o las Delegadas de PGR en las entidades federativas serán los enlaces, quienes deberán designar un suplente en caso de ausencia.
- b. Recabar y enviar el reporte al enlace de la Secretaría de Seguridad Pública, con copia al Comité Nacional del Programa.
- c. Solicitar la activación de la Alerta o de una Pre-Alerta.



Tratándose de casos que no cumplan los criterios para la activación, podrá utilizarse la misma infraestructura de la Alerta, pero diseminando el caso bajo la calidad de una Pre-Alerta.

Cuando el caso no sea procedente para la activación de la Alerta o Pre-Alerta, éste, se enviará de cualquier forma al enlace de la Secretaría de Seguridad Pública, para alimentar la base de datos nacional de niñas, niños y adolescentes desaparecidos, que será administrada por el enlace de la Secretaría de Seguridad Pública.

Con la información proporcionada por las entidades federativas, las mismas podrán consultar las estadísticas que generará la Secretaría de Seguridad Pública, así como apoyarse en las áreas de investigación de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando esto proceda conforme a derecho.



## **VIII. DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INICIATIVA PRIVADA, INVOLUCRADOS EN EL PROGRAMA:**

La actuación de cada una de las partes involucradas, se regirá por lo establecido en este Protocolo y las competencias de cada institución participante, siempre y cuando no contravenga los objetivos del mismo.

Para la aplicación del presente Protocolo, es necesaria la cooperación e intervención de cada uno de los involucrados, a fin de suscribir Convenios de Concertación de Acciones y Cartas de Adhesión y promover la firma de estos documentos por parte de otros actores.

Para lograr los objetivos del presente Protocolo, es fundamental la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal, organismos públicos autónomos, iniciativa privada, organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas que a continuación se enumeran. Considerando siempre la inclusión de otros participantes que manifiesten su voluntad de adherirse al Programa.

### **I. Dependencias de la Administración Pública Federal:**

- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Salud
- Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos
- Instituto Nacional de Migración
- Desarrollo Integral de la Familia
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Otras que se adhieran al programa

### **II. Iniciativa privada:**

- Concesionarios y permisionarios de radio y televisión nacionales y locales.
- Concesionarios y permisionarios de televisión o audio restringidos.
- Empresas de periódicos y revistas de circulación nacional y locales.
- Empresas de transporte de pasajeros.
- Empresas de telecomunicación (empresas de telefonía fija y móvil).
- Centros comerciales y tiendas de auto servicio.

- Cámaras de Comercio.
- Cámaras de Transporte de pasajeros y/o de turismo.
- Servicios de Internet.
- Otros

### III. Sector social, educativo y otros

- Sindicatos.
- Universidades y centros educativos.
- Organizaciones de la sociedad civil organizada.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Otras que se adhieran al programa





## **IX. DE LA ACTIVACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y DESACTIVACIÓN DE LA ALERTA AMBER MÉXICO:**

### **IX.1 Criterios para la activación:**

1. Persona menor de 18 años de edad.
2. Que se encuentre en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, por motivo de ausencia, desaparición, extravío, privación ilegal de la libertad o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.
3. Que exista información suficiente sobre la niña, niño o adolescente, como: datos de las circunstancias del hecho, nombre, edad, sexo, media filiación, señas particulares, padecimientos o discapacidades, vestimenta, lugar, personas y vehículos involucrados, la última vez que fue vista y otra información que se considere relevante.

### **IX.2 Consideraciones para la activación:**

- La activación de la Alerta será de manera inmediata, sin dilación alguna con previa evaluación de las circunstancias del caso que se trate.
- La activación de la Alerta, será independiente de los procedimientos e investigaciones que las autoridades involucradas realicen de acuerdo a sus facultades y atribuciones.
- Se priorizará la búsqueda en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la niña, niño o adolescente desaparecido, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades.
- La búsqueda se realizará sin anteponer prejuicios y valores personales, o cualquier otro acto de discriminación que pueda impedir u obstaculizar la búsqueda de la niña, niño o adolescente.
- La activación de la Alerta, de manera pública, tendrá una duración máxima de 72 horas; sin que esto sea limitativo para todas las instituciones de investigación y persecución del delito, así como de protección y atención a víctimas de acuerdo a sus competencias.

- Las entidades federativas deberán informar a la Coordinación Nacional, los casos en donde se presuma extraterritorialidad, a efecto de que se valore si se activa la Alerta a nivel nacional o internacional.
- Cuando se requiera la activación de una Alerta a nivel internacional, la Coordinación Nacional deberá coordinarse con los responsables de operar la Alerta o similares del país o los países involucrados.

### **IX.3 Autoridad encargada de solicitar la activación nacional o internacional:**

La responsabilidad de solicitar la activación de la Alerta, recaerá en la Procuraduría General de la República a través de la Coordinación Nacional, y cuando el caso lo amerite, se coordinará con los enlaces estatales; dicha solicitud se remitirá al enlace de la Secretaría de Seguridad Pública y éste procederá a detonar la Alerta a través de Plataforma México, con la información vertida en el Formato Único.

### **IX.4 Consideraciones generales respecto a la activación de Alertas en las entidades federativas:**

Cuando se encuentre involucrada una sola entidad federativa, el Coordinador Estatal determinará conforme a su Protocolo, si activa o no la Alerta, o bien, si emplea otro tipo de mecanismo para proporcionar debida asistencia al caso.

Las entidades federativas deberán informar a la Coordinación Nacional, a través del enlace de la Procuraduría General de la República, los casos en donde se presuma extraterritorialidad, a efecto de que se valore si se activa la Alerta a nivel nacional o internacional.

En caso de ser activada la Alerta Nacional o Internacional, su seguimiento y desactivación, quedará a cargo de la Coordinación Nacional, quien dará a conocer los avances y resultados a las entidades involucradas.

Una vez activada la Alerta, las entidades federativas procederán conforme a su Protocolo.

Las entidades federativas darán seguimiento a la alerta y una vez agotado el término de las 72 horas de la alerta pública, deberán valorar la desactivación en su entidad e informar inmediatamente a la Coordinación Nacional del caso para integrarlo a la base de datos nacional.



#### **IX.5 Tecnología y herramientas para la activación de Alerta AMBER México:**

- Plataforma México de la Secretaría de Seguridad Pública
- Registro Nacional de Personas Extraviadas
- Página Web de Alerta AMBER México: [www.alertaamber.mx](http://www.alertaamber.mx)
- Directorio de enlaces y participantes

Los medios de comunicación en los que se podrán apoyar las autoridades para la difusión de la Alerta serán, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

- Medios masivos de comunicación (TV, radio),
- Medios electrónicos (buscadores de internet),
- Telefonía móvil (mensajes de texto),
- Servicios de internet y redes sociales (Facebook, Twitter),
- Otros que se vayan generando.

#### **IX.6 Actualización de la Alerta:**

- La Coordinación Nacional, revisará cada hora las Alertas activas, a fin de determinar si continúa la activación o no; lo anterior, para evitar el desgaste social.
- La Secretaría de Seguridad Pública, será la encargada de enviar las actualizaciones de cada uno de los casos a los enlaces involucrados.
- De acuerdo al avance de los casos, la Alerta podrá ser activada en otras entidades federativas y/o desactivada en cualquier momento.
- En caso de contar con información adicional importante que pueda guiar a la localización de la niña, niño o adolescente desaparecido, se podrá reactivar la Alerta, habiendo sido ya desactivada.

#### **IX.7 Criterios para la desactivación de Alerta AMBER México:**

- La localización de la niña, niño o adolescente.
- Cuando derivado de la Alerta, se coloque a la niña, niño o adolescente, en situación de riesgo.
- La desactivación de la Alerta, procederá siempre en atención al interés superior de la niñez.

- Al momento de su desactivación, se seguirá la misma ruta de comunicación que al momento de su activación.

#### **X. DE LA PRE-ALERTA**

Para todos aquellos casos que no reúnan los tres criterios de activación de la Alerta, podrá utilizarse una Pre-Alerta, la cual utilizará la misma infraestructura de Alerta AMBER, sin que sea publicada a través de los medios de comunicación.

#### **XI. DE LA CAPACITACIÓN**

El personal que sea parte de Alerta AMBER México deberá contar con la capacitación necesaria, misma que será coordinada por el Subcomité de Capacitación y Certificación del Comité, a fin de estandarizar los conceptos y homologar criterios y acciones.

#### **XII. DE LA LÍNEA TELEFÓNICA AMBER**

Número telefónico de PGR/FEVIMTRA para recibir llamadas de casos de Alerta AMBER México. Tel. 01 800 00 854 00.

