

# Diagnóstico regional sobre datos de desapariciones y trata de mujeres

## Recomendaciones de política pública



Activemos el cambio.

Desactivemos la violencia.

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina

Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada por la Unión Europea



**Iniciativa  
Spotlight**  
Para eliminar la violencia  
contra las mujeres y las niñas



**OEA/MESECVI**

## Diagnóstico regional sobre datos de desapariciones y trata de mujeres. Recomendaciones de política pública.

Iniciativa Spotlight – Programa Regional para América Latina.

Esta publicación se ha realizado bajo el programa conjunto de la Iniciativa Spotlight y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y El Caribe.

© 2021, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

© 2021, Iniciativa Spotlight

Todos los derechos reservados.

---

**Nota preliminar:** Este informe es un anexo del estudio Diagnóstico regional sobre datos de desapariciones y trata de mujeres. Recomendaciones de política pública. El trabajo de campo y la investigación a la que hace referencia el presente anexo corresponde al periodo de julio a diciembre de 2020.

**Revisión de estilo:** Concepción Ramirez y Mariela Villalobos a través de ONU Voluntarios.

**Diagramación:** Grace Allemant y María Jesús Alvarado a través de ONU Voluntarios.

# 01

## ● Categoría 1

Base legal y normativa sobre  
Violencia contra Mujeres  
y Niñas (VCMN), trata y  
desapariciones de mujeres  
y niñas, femicidio

### 1.1 Legislación para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 2007, y cuya última reforma se realizó en 2018 al momento de cierre de este informe (diciembre 2020), define la violencia contra la mujer como:

Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público (LGAMVLV, 2007, art. 5, num. IV).

Desde el artículo 6 hasta el artículo 21 se definen los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia feminicida. A continuación, se consigna la tipología y su descripción:

Tabla 1. Tipos de violencia en la LGAMVLV

<b>Violencia psicológica</b>	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 depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
<b>Violencia física</b>	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, externas o ambas.
<b>Violencia patrimonial</b>	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.
<b>Violencia económica</b>	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.
<b>Violencia sexual</b>	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.

Fuente: Elaboración propia, PNUD, con base a la LGAMVLV, 2007.

Consta una cláusula abierta, en el literal VI. “Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres” (LGAMVLV, 2007, art. 6).

Respecto de las modalidades aparece la violencia intrafamiliar, violencia laboral y docente, violencia institucional, violencia en la comunidad. En todos los casos, pero especialmente en la modalidad intrafamiliar, laboral y docente, se establecen normas para que las entidades federales adopten decisiones de tipificación de las conductas, modelos de servicios y atención,

medidas de protección, medidas especializadas que permitan prevenir las violencias.

### 1.2 Legislación sobre feminicidio

Los asesinatos violentos de mujeres en México han propiciado el surgimiento de los términos feminicidio y violencia feminicida cuya trayectoria en el marco legislativo ha contribuido a visibilizar el fenómeno (Araiza, Vargas y Médico, 2020). La definición de violencia feminicida se encuentra en la LGAMVLV y la tipificación del feminicidio consta en el Capítulo V, art. 325 del Código Penal Federal:

**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 concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos (Código Penal Federal, art. 325).

Respecto de la violencia feminicida, la LGAM-VLV, la define en su art. 21 como:

**Artículo 21.- Violencia Feminicida:** 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.

En los casos de feminicidio se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 325 del Código Penal Federal (LGAMVLV, 2007, art. 21).

Las entidades federativas tienen diversas tipificaciones de feminicidio, según consta en información pública del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, considera que:

Los 33 códigos penales del país (federal y de las entidades) coinciden en señalar que las razones de género son la presencia de violencia sexual, identificación de lesiones o mutilaciones previas o posteriores a la muerte, incluyendo las de carácter infamante y la existencia de antecedentes o actos de amenazas o violencia. No todos los códigos consideran, entre las razones de género, la relación de parentesco por consanguinidad o por relación de confianza, subordinación o superioridad (Ríos, Alejandra; INEGI, 2020).

Legislación sobre prevención y sanción de la trata de mujeres y niñas

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 (LGPSEDMTP) (del 14 de junio de 2012, última reforma publicada en el DOF 19-03-2014), en el capítulo II acerca

de los Delitos en Materia de Trata de Personas,  
establece la siguiente tipificación:

**Artículo 10.-** Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.

Se entenderá por explotación de una persona a:

- I. La esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley;
- II. La condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley;
- III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente Ley;
- IV. La explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente Ley;
- V. El trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente Ley;
- VI. La mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente Ley;
- VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente Ley;
- VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente Ley;
- IX. El matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente Ley, así como la situación prevista en el artículo 29;
- X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente Ley; y
- XI. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente Ley.

**Artículo 11.-** A quien tenga o mantenga a otra persona en una situación de esclavitud, será sancionado con pena de 15 a 30 años prisión y de un mil a 20 mil días multa. Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.

**Artículo 12.-** A quien tenga o mantenga a una persona en condición de siervo será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa. Tiene condición de siervo: I. Por deudas: La condición que resulta para una persona del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios. II. Por gleba: Es siervo por gleba aquel que: a) Se le impide cambiar su condición a vivir o a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona; b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que pertenece a otra persona; c) Ejercer derechos de propiedad de una tierra que implique también derechos sobre personas que no puedan abandonar dicho predio.

**Artículo 13.-** Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante:

- I. El engaño;
- II. La violencia física o moral;
- III. El abuso de poder;
- IV. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad;

- V. Daño grave o amenaza de daño grave; o
- VI. La amenaza de denunciarle ante autoridades respecto a su situación migratoria en el país o cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales, que provoque que el sujeto pasivo se someta a las exigencias del activo. Tratándose de personas menores de edad o personas que no tiene la capacidad de comprender el significado del hecho no se requerirá la comprobación de los medios a los que hace referencia el presente artículo.

El **artículo 14** se refiere a la pornografía; el **artículo 15** a la explotación de una persona mediante el comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de libros, revistas, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física o a través de cualquier medio; el **artículo 16** a la utilización de personas de menos de 18 años de edad o que no pueda resistirse a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines sexuales, reales o simulados, con el objeto de producir material a través de video grabarlas, audio grabarlas, fotografiarlas, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos, y se beneficie económicamente de la explotación de la persona (más agravantes) y el **artículo 17** el almacenamiento de este material; el **artículo 18** la trata de personas con fines sexuales con utilización de personas de menos de 18 años de edad o que no tengan capacidad e resistirse; el **artículo 19** a quien contrate a una persona u oferte un trabajo distinto a los servicios sexuales y la induzca a realizarlos, bajo engaño o en circunstancias específicas de limitación de los derechos; el **artículo 21** la trata para fines de explotación laboral; el **artículo 22** el trabajo forzoso; el **artículo 24** la trata con fines de mendicidad; **artículo 26** la trata de personas cuyo sujeto activo sea el padre, madre, tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta; el **artículo 27** la trata con fines de adopción ilegal; el **artículo 28** la trata con fines de matrimonio; el **artículo 29** la explotación sexual aprovechándose de la relación matrimonial o concubinato; el **artículo 30** la extracción, remoción u obtención de un órgano, tejido o células de seres humanos vivos; el **artículo 31** a quien aplique sobre una persona o un grupo de personas procedimientos, técnicas o medicamentos no aprobados legalmente y que contravengan las disposiciones legales en la materia.

El **artículo 37** guarda la inimputabilidad de las víctimas; el **artículo 38** establece derechos de las víctimas extranjeras

El **artículo 42**, respecto de las reglas comunes para la sanción de la trata de personas, establece con total claridad en el numeral II, lo siguiente:

II. Se utilice violencia, intimidación, engaño, privación de libertad, fanatismo religioso o tratos crueles, inhumanos o degradantes, salvo en el caso del artículo 13.

#### 1.4 Legislación sobre desaparición de mujeres y niñas

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) (2017) regula el fenómeno en México tanto en sus definiciones como en los mecanismos de acción.

La Comisión Nacional de Búsqueda indica que en México “existe una crisis de desaparición

de personas, que asciende a 61.637 mil personas al 31 de diciembre de 2019” (CNB, s.f.); y que por ello, entre otras razones, en “noviembre de 2017, con el impulso de las familias y de la sociedad civil, se publicó la Ley General en Materia de Desaparición, que plantea una división funcional entre la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación de los hechos como en otros países de la Región latinoamericana, y creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB)” (CNB, s.f.) cuyo mandato “a diferencia de otros países de la Región es atemporal, esto es, contempla la búsqueda de las personas desaparecidas sin importar la fecha de su desaparición (reciente o de larga data), es decir, no se limita a un periodo histórico” (CNB, s.f.). Y, en específico, indica que la “conceptualización de persona desaparecida, en México, incluye a toda aquella cuyo paradero se desconoce y que se resume que esté desaparecida como consecuencia de cualquier delito, sin importar cuál sea éste y que puede incluir, por ejemplo, a víctimas de

trata de personas, secuestro, homicidio, femicidio, violencia intrafamiliar, privación ilegal de la libertad, delincuencia organizada, sustracción de menores, entre otros” (CNB, s.f.).

El artículo 4 de la ley contiene las siguientes definiciones:

**XV. Persona Desaparecida:** a la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.

**XVI. Persona No Localizada:** a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito (LGMDFP, 2017).

La ley, en su artículo 7, incluye disposiciones específicas para la búsqueda y localización de personas de menos de 18 años de edad: “Las niñas, niños y adolescentes respecto de los cuales haya noticia, reporte o denuncia que han desaparecido en cualquier circunstancia, se iniciará carpeta de investigación en todos los casos y se emprenderá la búsqueda especializada de manera inmediata y diferenciada, de conformidad con el protocolo especializado en búsqueda de personas menores de 18 años de edad que corresponda” (LGMDFP, 2017).

En las disposiciones generales sobre los delitos de desaparición forzada y desaparición por particulares, constan entre otros:

**Artículo 13.-** Los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición cometida por Particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes o continuos, en tanto la suerte y el paradero de la Persona Desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados. En los casos de los delitos previstos en esta ley no procederá el archivo temporal de la investigación, aun cuando de las diligencias practicadas no resulten elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal y no aparece que se puedan practicar otras. La policía, bajo la conducción y mando del Ministerio Público estará obligada en todo momento a realizar las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

**Artículo 14.-** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza (LGMDFP, 2017).

La tipificación del delito de desaparición forzada en la Ley General mencionada es la siguiente:

**Artículo 27.-** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

**Artículo 28.-** Al servidor público, o el particular que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma se le impondrá la pena prevista en el artículo 30.

**Artículo 29.-** Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en la legislación penal aplicable.

**Artículo 30.-** Se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil días multa a las personas que incurran en las conductas previstas en los artículos 27 y 28. Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

**Artículo 31.-** Se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientos días multa a quien omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia. Asimismo, se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión a quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

**Artículo 32.-** Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en esta ley, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:

- I. Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;
- II. La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;
- III. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;
- IV. La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;
- V. La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;
- VI. La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;
- VII. La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VIII. El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o
- IX. Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

**Artículo 33.-** Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en esta Ley, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:

- I. Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;
- II. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;
- III. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y
- IV. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte (LGMDFP, 2017).

La desaparición por particulares se tipifica de la siguiente manera:

**Artículo 34.-** Incurrir en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. A quien cometa este delito se le impondrá pena de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa.

**Artículo 35.-** Se impondrá pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a ochocientos días multa a quien omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición cometida por particulares durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia. Asimismo, se impondrá pena de diez a veinte años de prisión a quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición cometida por particulares, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

**Artículo 36.-** Las penas aplicables para los delitos establecidos en los artículos 34 y 35 de esta Ley pueden ser determinadas y modificadas conforme a las reglas previstas en los artículos 32 y 33 de esta Ley (LGMDFP, 2017).

Se destaca que en México se establecen descripciones que pueden agregar a la vinculación entre fenómenos de violencia de género extrema contra las mujeres y las niñas:

**Artículo 37.-** A quien oculte, deseche, incinere, sepulte, inhume, desintegre o destruya, total o parcialmente, restos de un ser humano o el cadáver de una persona, con el fin de ocultar la comisión de un delito, se le impondrá pena de quince a veinte años de prisión y de mil a mil quinientos días multa.

**Artículo 39.-** Se impondrá pena de dos a siete años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación hasta por el mismo lapso de la pena de privación de la libertad impuesta para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión público, al servidor público que obstaculice dolosamente las acciones de búsqueda e investigación a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 40.-** Se impondrá pena de tres a siete años de prisión a quien, conociendo el paradero o destino final de una niña o niño a los que se refieren los delitos establecidos en los artículos 31 y 35 de la Ley, y a sabiendas de la misma, no proporcione información para su localización.

**Artículo 41.-** Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y de seiscientos a mil días multa a quien falsifique, oculte o destruya documentos que prueben la verdadera identidad de una niña o niño a los que se refieren los delitos establecidos en los artículos 31 y 35 de la Ley durante el periodo de ocultamiento, con conocimiento de dicha circunstancia.

Se aplicarán las mismas penas a quien, dolosamente, utilice los documentos falsificados de una niña o niño a que se refiere el párrafo anterior, con el conocimiento de dicha circunstancia (LGMDFP, 2017)

La ley también establece responsabilidades administrativas.

### 1.5 Vinculación de los fenómenos de VCMN, trata de personas, desapariciones y feminicidio en las bases legales

Respecto de la vinculación de los fenómenos de VCMN, trata de personas, desapariciones y feminicidio en las bases legales se encuentra lo siguiente:

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

1. Establece una relación directa con el fenómeno de feminicidio, no solo en su naturaleza de crimen, sino como violencia de género hacia las mujeres y las niñas. Conceptualiza y define la violencia feminicida.
2. En su artículo 47 obliga a la Procuraduría General del Estado en materia de prevención del delito, a: X. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda

inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

3. En su artículo 49 se dispone a las entidades federativas: XXIV. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

Leyes de feminicidio de entidades federativas

1. Solo la Ley federativa de Quintana Roo incorpora como descripción típica del feminicidio el sometimiento de la víctima a trata de personas.
2. En dos entidades federativas, Nayarit y Oaxaca, se incluye como descripción típica si las víctimas han sido privadas de libertad o incomunicadas.

**3.** En 20 entidades federativas que son Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Zacatecas, la Ciudad de México, el Estado de México y la tipificación general incluyen el que la víctima haya sido incomunicada.

En la LGPSEDMTP, constituye agravante haber sido víctima privada de la libertad; así como la existencia de “una relación familiar o tenga parentesco por consanguinidad o civil hasta el tercer grado o hasta el segundo grado por afinidad, o habite en el mismo domicilio, o tenga o haya tenido relación sentimental o de hecho con la víctima. En estos casos la sentencia impondrá la pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima y sus bienes, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela, guarda y custodia” (LGPSEDMTP, 2012, art. 42); así como haber sido cometido contra una persona de menos de 18 años de edad (numeral VII).

La LGMDFP en México incluye como agravantes de la conducta, entre otros, los siguientes:

**Artículo 32.-** Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en esta Ley, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:

- I. Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;
- II. La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;
- III. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;
- IV. La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;
- V. El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima (LGMDFP, 2017).

La Comisión Nacional de Búsqueda, tal como se indicó anteriormente, otorga el estatus de persona desaparecida cuando no se conoce el paradero de alguien, esté o no desaparecida, como consecuencia de cualquier delito, sin importar cuál sea éste, por ejemplo, feminicidio, violencia intrafamiliar, privación ilegal de la libertad, delincuencia organizada, sustracción de menores, entre otros (CNB, s.f).

Tanto el concepto teórico y metodológico del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) como las normas generales de México, dan cuenta del espíritu de vinculación de los fenómenos de trata y desaparición de mujeres y niñas entre sí con respecto de la violencia de género contra las mujeres y las niñas que incluye, para México, el feminicidio.

# 02

● Categoría 2

Base legal y normas técnicas sobre sistemas de información y/o registros administrativos

## 2.1 Base legal sobre sistemas de información y/o registros administrativos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF del 05 de febrero de 1917 y cuya última reforma data del 28 de mayo del 2020 al momento de cierre del presente informe (diciembre 2020), establece que las leyes generales federales de la Unión, rigen para los estados federados<sup>1</sup> y la Ciudad de México.

El presente informe país parte de esta disposición constitucional, así como de aquella que otorga jurisdicción general federal a la prevención, persecución y sanción de la trata de personas y la asistencia y protección a las víctimas. En este sentido, las tres leyes generales citadas (LGAMVLV, LGMDFP y LGPSEDMTP) en la existencia de base legal sobre sistemas de información y registros administrativos nacionales rigen para los distintos estados federados y la Ciudad de México. Se advierte que, en todos los casos, las entidades federativas tienen autonomía legislativa siempre y cuando ésta se muestre concordante con las disposiciones nacionales y/o federales.

### Violencia contra las mujeres

México ha sancionado la violencia contra las mujeres a través de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La ley en su artículo 1, establece la coordinación entre la “Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia ( )” (LGAMVLV, 2007) y, en su artículo 2, dispone que sea tanto la Federación como las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes expidan las normas legales y tomen “las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres

a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano” (LGAMVLV 2007, art. 2), de acuerdo con lo señalado en el artículo 1 Constitucional.

En el artículo 35 define la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, mismo que se encuentra bajo la obligación de la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, quienes se coordinarán “para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Todas las medidas que lleve a cabo el Estado deberán ser realizadas sin discriminación alguna. Por ello, considerará el idioma, edad, condición social, preferencia sexual o cualquier otra condición, para que puedan acceder a las políticas públicas en la materia” y es presidido por la Secretaría de Gobernación (LGAMVLV, 2007, art. 36) que, le corresponden entre otras obligaciones, las de:

VII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa.

XII. Realizar un Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (LGAMVLV, 2007, art. 42).

El artículo 38 crea el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las, en el cual se consigna específicamente sobre los sistemas de información y producción estadística lo siguiente:

1. Los estados federados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

IX. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia.

X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (LGAMVLV, 2007).

La ley prevé que sea la Secretaría de Seguridad Pública la que integre el BANAVIM; y la que:

Realice una página de Internet específica en la cual se encuentren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente, y Fracción adicionada DOF 14-06-2012 XII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley (LGAMVLV, 2007, art. 44).

Por su parte, el artículo 47, indica que corresponde a la Procuraduría General de la República:

IV. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de víctimas atendidas.

IX. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia (LGAMVLV, 2007).

Al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) le concierne:

II. Integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, la Ciudad de México o municipios. Los resultados de dichas investigaciones serán dados a conocer públicamente para tomar las medidas pertinentes hacia la erradicación de la violencia (LGAMVLV, 2007, art. 48).

Y, a las entidades federativas y a la Ciudad de México, conforme el artículo 49, les corresponde:

XXIII. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia (LGAMVLV, 2007).

## Feminicidio

Tal como se señaló en el apartado anterior, la LGAMVLV otorga a la Secretaría de Seguridad Pública la administración de la información procesada de las “instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia de género, con el fin de instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres” (INMUJERES, s.f.). El INMUJERES, difunde las rutas para conocer las estadísticas relacionadas con el feminicidio en México tal como se abordará en el acápite correspondiente.

## Trata de personas

México cuenta con 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 (2012), que en su artículo 84 crea, como parte del Gobierno Federal, la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas presidida, según el artículo 87 de la ley, por el Secretariado de Gobernación. Entre las facultades y competencias de la Comisión (cuya secretaria/o técnica/o es la/el titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación), está la de:

VIII. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente. Dicha información deberá contener de manera desagregada: a) El número de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad o lugar de origen, forma de reclutamiento, modalidad de victimización, lugares de destino y, en su caso, calidad migratoria, cuando proceda; b) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen los delitos previstos en esta Ley, y c) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con las víctimas de los delitos

previstos en esta Ley. (LGPSDEMTP, 2012, art. 88, num. VIII).

Y, corresponde al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública recabar:

IV. (...) la información relativa a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley y generará un banco de datos que contendrá, como mínimo, la nacionalidad, edad, estado civil y sexo de los sujetos activo y pasivo, así como el modo de operar de las redes vinculadas a la delincuencia organizada y la forma en que sus miembros fueron detectados, detenidos y remitidos ante el Ministerio Público competente, ya sea del fuero común o federal. (LGPSDEMTP, 2012, art. 89).

El artículo 114 obliga a las autoridades estatales, municipales y al Distrito Federal,<sup>2</sup> a: VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración; y, a todas las dependencias obligadas en el Comité Intersecretarial y en el Programa Nacional 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, lo siguiente:

2. Actualmente, Ciudad de México.

V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

- a) Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, modus operandi, modalidad de enganche o reclutamiento, modalidad de explotación, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta ley;
- b) Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;
- c) Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos [...].

VI. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales y de procuración de justicia desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:

- a) Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta Ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia [...] (LGPSMTP, 2012, art. 116).

## Personas Desaparecidas

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017) creó, a través de su artículo 48, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas con las siguientes herramientas:

- I. El Registro Nacional
- II. El Banco Nacional de Datos Forenses
- III. El Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas
- IV. El Registro Nacional de Fosas
- V. El Registro Administrativo de Detenciones
- VI. La Alerta Amber
- VII. El Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el artículo 73 de esta Ley
- VIII. Otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta Ley

Y corresponde a la Procuraduría General, conforme el artículo 132:

[...] emitir los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que los registros y el Banco Nacional de Datos Forenses a que se refiere este Título cuenten con las características siguientes:

- I. Reflejen automática e inmediatamente cada registro en el Registro Nacional para efectos estadísticos;
- II. Estén interconectados en tiempo real y su información esté respaldada;
- III. Una vez ingresada la información de un Reporte, Denuncia o Noticia en el Registro Nacional, puedan realizar una búsqueda automática en las bases de datos referidas en esta Ley, y
- IV. No cuenten con la posibilidad de eliminar registros. La Procuraduría, con la participación de la Comisión Nacional de Búsqueda, emitirá los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas, No Identificadas y No Reclamadas se interconecten en tiempo real con el Registro Nacional.

**Artículo 135.** La elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, a cargo de la Procuraduría General de la República, deberá contener, como mínimo:

- I. Diagnóstico, línea de base e información metodológica sobre la elaboración del programa;
- II. El proceso y metodologías multidisciplinarias para la revisión sistemática y exhaustiva, por parte de las autoridades competentes, de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales que contengan información sobre las personas fallecidas sin identificar que permita aportar información sobre la hipótesis de identificación de las personas inhumadas;
- III. Información estadística sobre el número de cuerpos inhumados sin identificar;
- IV. El listado de todos los panteones y cementerios del país, así como información sobre el número de cuerpos sin identificar inhumados en cada uno y las circunstancias y contextos correspondientes;
- V. El listado de todos los lugares de inhumación clandestina de cuerpos que se hayan localizado, a partir de la información que proporcionen las Procuradurías y Fiscalías Especializadas, especificando si ya se ha procesado la zona y si se han localizado restos, así como información sobre el número de cuerpos sin identificar recuperados en cada uno, las circunstancias y contextos correspondientes y el estatus de los procesos de identificación respectivos; ( )

**Artículo 160.** La Procuraduría y las Procuradurías Locales deben administrar bases de datos estadísticas relativas a la incidencia de los delitos previstos en esta Ley, garantizando que los datos estén desagregados, al menos, por género, edad, nacionalidad, Entidad Federativa, sujeto activo, rango y dependencia de adscripción, así como si se trata de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares.

Las bases de datos a que se refiere el párrafo que antecede deben permitir la identificación de circunstancias, grupos en condición de vulnerabilidad, modus operandi, delimitación territorial, rutas y zonas de alto riesgo en los que aumente la probabilidad de comisión de alguno de los delitos previstos en esta Ley para garantizar su prevención. (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2017).

El artículo 166 de la ley prevé que la Federación, “las Entidades Federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México están obligados a remitir anualmente al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, conforme a los acuerdos generados en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estudios sobre las causas, distribución geográfica de la frecuencia delictiva, estadísticas, tendencias

históricas y patrones de comportamiento que permitan perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos previstos en esta ley, así como su programa de prevención sobre los mismos. Estos estudios deberán ser públicos y podrán consultarse en la página de Internet del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales”. (Ley

General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2017).

La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP) informa que:

Dentro del ámbito de las atribuciones y competencias de conformidad con la ley aplicable, ha trabajado en una estrategia que involucra un registro de personas desaparecidas a través de un sistema de reportes. Al respecto, se implementó una ruta de trabajo para la integración del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas (RNPDNO) que se divide en dos ejes: a) El primer eje es una herramienta tecnológica que permite a los familiares o autoridades realizar el reporte de cualquier persona desaparecida o no localizada desde cualquier parte del mundo a cualquier hora, disponible desde el 07 de noviembre de 2019 en el siguiente enlace electrónico: <https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx/> [...] El segundo eje es para integrar la información al Registro está dirigida a las instancias gubernamentales, para que éstas integren la información de forma automatizada, las cuales eligieron uno de los medios electrónicos que la CNBP desarrolló [...] (Quintana Osuna, 2021).

## 2.2. Norma técnica sobre sistemas de información y registros administrativos nacionales

### Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

El INEGI de México es una instancia técnica y constitucionalmente autónoma respecto de la administración pública nacional y federal. La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía establece el Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia cuyo objetivo es institucionalizar y operar un esquema coordinado para la producción, integración, conservación y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional, de calidad, pertinente, veraz y oportuna que permita conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas que

conforman el Estado y sus respectivos poderes en las funciones de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia con la finalidad de apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Respecto de la medición del fenómeno de femicidio en México, el procesamiento se realiza:

A partir de la conceptualización jurídica, es posible aproximar la medición del fenómeno en México a través de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del INEGI. Adicionalmente, se puede tener una aproximación a la cifra a partir de la información de los registros administrativos con defunciones por homicidio del INEGI. (Ríos, Alejandra; INEGI, 2020)

Las fuentes con datos estadísticos sobre defunciones femeninas con presunción de homicidio que ocurren en México bajo la órbita del INEGI son:

**A.** Censos de Gobierno de la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia (DGEESPJ) que son tres:

- Censo Nacional de Gobierno, seguridad Pública y sistema penitenciario estatales / Censo Nacional de Gobiernos Municipales y delegacionales.

- Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.

- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.

**B.** Registros administrativos con defunciones por homicidio.

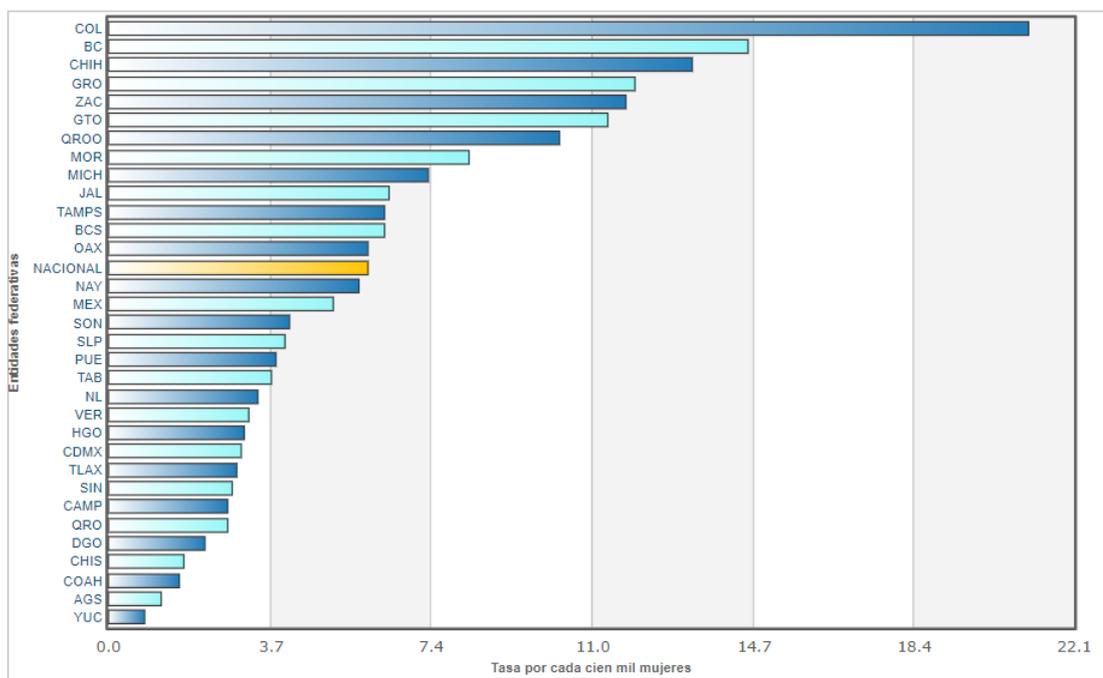
Dentro del catálogo nacional de indicadores del INEGI, bajo la responsabilidad de la DGEESPJ, consta el siguiente indicador:

Tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres.

Se define como una medida relativa sobre las defunciones por presuntos homicidios perpetradas contra mujeres, que indica la frecuencia con que ocurren este tipo de decesos a nivel nacional y estatal. Este indicador permite efectuar comparaciones en el tiempo y en el espacio a nivel nacional y estatal.

La cobertura geográfica es nacional y estatal, y la cobertura temporal es anual, a partir de 1990. Consta como próxima fecha de actualización el 13 de enero de 2021. A continuación, se muestra la gráfica disponible en el Sistema, que es del año 2018:

**Gráfico 1:** Defunciones de 1990 a 1997 corresponden a aquellas clasificadas de acuerdo en la CIE-9



Fuente: INEGI.

La nota metodológica que consta en la página web del INEGI<sup>3</sup> indica que las defunciones de 1990 a 1997 corresponden a aquellas clasificadas de acuerdo en la CIE-9 como “Homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona” que abarcan los códigos E960 a E968. A partir de 1998 se clasifican de acuerdo con la CIE-10, en “Agresiones” correspondientes a las Causas específicas bajo los códigos X85 a Y09. La fuente de la información son las bases de datos de mortalidad y las estimaciones de población de México 1990-2010 y proyección de 2010 – 2050. Sin embargo:

Los registros administrativos de defunciones y los datos del SESNSP y de censos de gobierno no son comparables, ya que las estadísticas de mortalidad refieren a hechos consumados (defunciones y víctimas), mientras que los registros del SESNSP y los censos de gobierno se refieren a presuntos hechos delictivos (Ríos, Alejandra; INEGI, 2020).

**Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la norma Técnica para Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos**

En el SESNSP, mediante acuerdo 09/XXXVII/14 del Consejo Nacional de Seguridad Pública pu-

3. <https://www.inegi.org.mx/>

blicado en el DOF en enero de 2015, se instruye la nueva metodología para homologar la clasificación delictiva con la que fue posible generar información sobre feminicidio, violencia familiar, trata de personas y violencia de género. En el año 2018 se publicó una nueva metodología en los acuerdos 09/XXXVII/14 y 13/XXXVIII/15 del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y XXXIII/08/2015 de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) y se amplían “categorías de delitos, al incorporar conductas delictivas tipificadas recientemente y extiende los atributos de la información, al considerar, entre otros aspectos, datos para víctimas, desagregados por sexo. Dentro de las conductas delictivas consideradas en la nueva metodología se encuentra el feminicidio, el cual se ha venido tipificando en las entidades federativas de manera gradual en los últimos siete años” (Ríos, Alejandra; INEGI, 2020).

La Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para fines Estadísticos se creó, entre otros considerandos, a efecto de dar un sustento metodológico a los mecanismos de recolección de información en los temas de seguridad pública, justicia alternativa, procuración e impartición de justicia en materia penal, sistema penitenciario y victimización. Es emitida por la Junta de Gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG); procura la producción estadística estructurada, estandarizada, consistente, compatible y comparable; integra lo dispuesto por la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS), documento aprobado en el 46° Periodo de sesiones de la Comisión Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (2015), lo cual implica a los registros administrativos de las autoridades correspondientes como elemento fundamental del diseño; y su objetivo es:

Establecer las especificaciones técnicas para que las Unidades del Estado clasifiquen con fines estadísticos, los registros administrativos que con motivo del ejercicio de sus atribuciones generen sobre conductas relacionadas con delitos dentro del ámbito de competencia de la seguridad pública, la justicia alternativa, así como la procuración e impartición de justicia en materia penal, el sistema penitenciario y la victimización,

de una manera estructurada, estandarizada, consistente, compatible, comparable, que permita la vinculación de los mismos en todos los procesos relacionados con Información de Interés Nacional en las materias mencionadas y a su vez, contribuya al fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. (SNIEG, 2018, art 1).

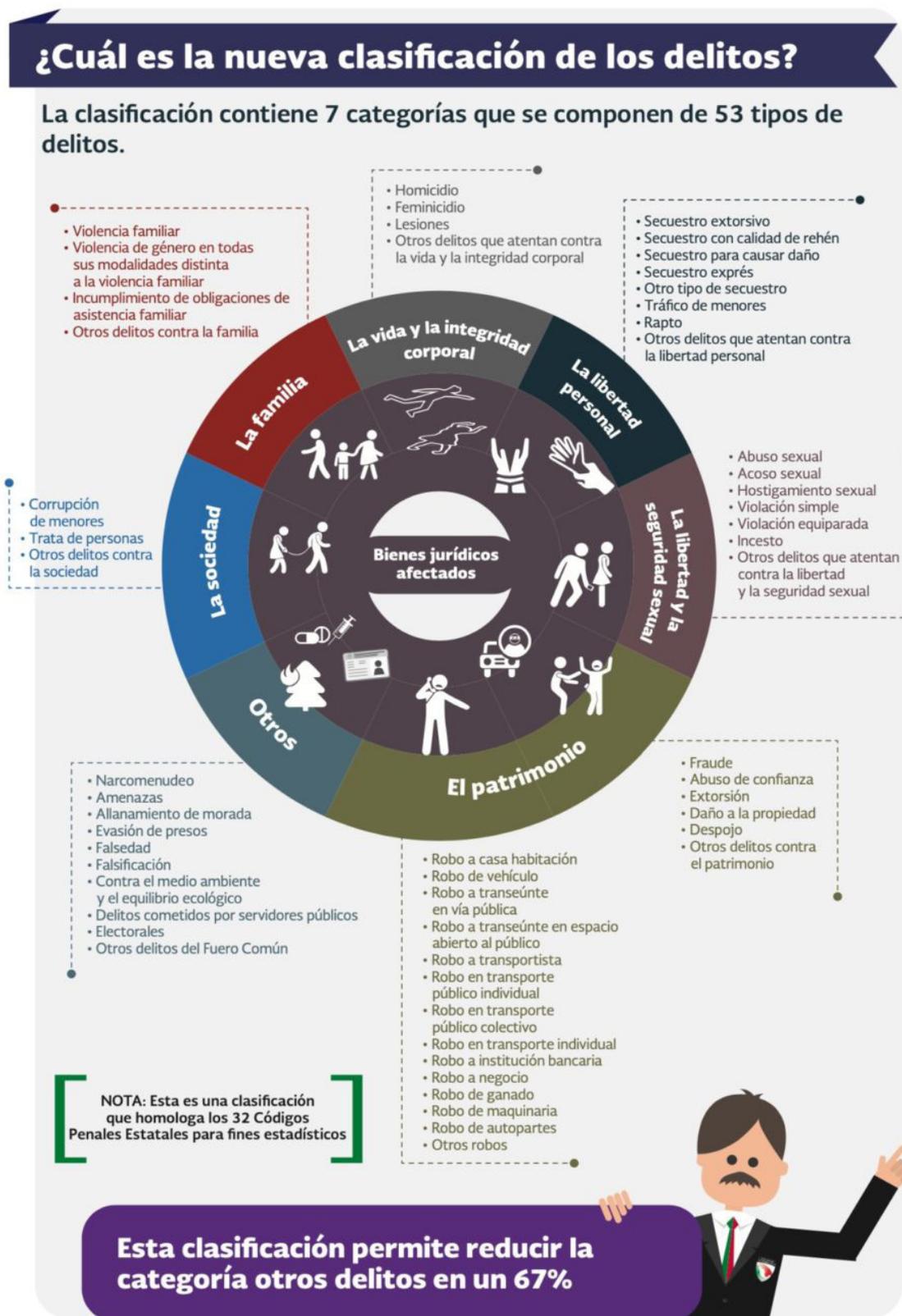
La norma rige para la generación, captación, actualización e integración de registros administrativos sobre delitos.

El artículo 7 de la mencionada norma obliga a que la información relacionada con los delitos que conste en los registros administrativos de las entidades correspondientes, que sea clasificada y reportada con fines estadísticos, contenga las siguientes categorías:

- I. Bien jurídico protegido
- II. Características de ejecución
- III. Características geográficas
- IV. Características de las personas involucradas

Entre los bienes jurídicos que constan en el catálogo de delitos se encuentran:

Imagen 1: Nueva clasificación de los delitos - Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana



**SEGURIDAD**

SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA



**SECRETARIADO EJECUTIVO**

DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018a.

La norma técnica en su artículo 9 desagrega los campos . El artículo 10 viabiliza que, si alguna entidad estatal no cuenta con tipificación específica sobre alguno de los delitos descritos, se use aquella que consta en norma técnica para su reporte; en el artículo 11 se consignan las características de ejecución que debe contener el reporte estadístico a partir de dos niveles: variable y clase. Entre las variables se considera:

- 01. Grado de consumación:
  - 01. Consumado. 02. Tentativa
- 02. Calificación del delito:
  - 01. Grave. 02. No grave
- 03. Clasificación en orden al resultado:
  - 01. Instantáneo. 02. Permanente. 03. Continuado
- 04. Concurso:
  - 01. Ideal. 02. Real
- 05. Forma de comisión:
  - 01. Doloso. 02. Culposos
- 06. Forma de acción:
  - 01. Con violencia. 02. Sin violencia
- 07. Modalidad:
  - 01. Simple. 02. Atenuado. 03. Agravado. 04. Calificado. 05. Agravado-Calificado
- 08. Instrumentos para la comisión:
  - 01. Con arma de fuego. 02. Con arma blanca. 03. Con alguna parte del cuerpo. 04. Con algún vehículo. 99. Con otro instrumento

Y, el artículo 12 presenta las descripciones que deberán ser consideradas para cada uno de los elementos que constan en las variables descritas del artículo 11; el artículo 13 presenta las características geográficas que se corresponde con los estados más la Ciudad de México y un código para municipios; el artículo 14 muestra las descripciones a ser consideradas para las categorías del artículo 13. El artículo 15 especifica las características de las personas involucradas; en el artículo 16 se describen las características.

El artículo 17 de la norma obliga a introducir el tipo de relación entre las personas involucradas. La infografía que resume la norma, es la siguiente:

#### Personas Involucradas

- 01. Tipo de persona:
    - 01. Física. 02. Moral. 99. Otra
  - 02. Sexo:
    - 01. Hombre. 02. Mujer
  - 03. Condición de edad:
    - 01. Mayor de edad. 02. Menor de edad
- (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018, artículo 15).

**Imagen 2:** Nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas para fines estadísticos.



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018c.

Con fecha 20 de octubre de 2020, en la página web oficial del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional para la Seguridad Pública, consta entre otras, la actualización de la siguiente normativa:

- [Incidencia delictiva del Fuero Común](#)
- [Incidencia delictiva del Fuero Federal](#)

- [Manual de llenado del instrumento para el registro, clasificación y reporte de los delitos y las víctimas CNSP/38/15](#)
- [Lineamientos para el registro y clasificación de los presuntos delitos de feminicidio](#)

La página web oficial del Secretariado, indica que “la mayor riqueza de la información que ofrece la nueva metodología para el registro

y clasificación de los delitos y las víctimas, ha permitido elaborar un reporte estadístico sobre los presuntos hechos delictivos en contra de la mujer, el cual se complementa con información sobre las llamadas de emergencia realizadas al número único 9-1-1 relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer. Al igual que las cifras de incidencia delictiva, el reporte denominado: *Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)* se actualizará de forma mensual, publicándose los días 25 de cada mes” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018b).

En específico respecto del delito de feminicidio, el INEGI estableció las Razones de género en la Norma Técnica para el Registro y Clasificación de los Delitos del Fuero Común y en los Códigos Penales federal y estatales a partir de 7 categorías base que pueden estar presentes de modo simultáneo o no en las descripciones penales: a) razón de parentesco por consanguinidad; b) relación que implique confianza, subordinación o superioridad; c) presencia de violencia sexual; d) presencia de lesiones o mutilaciones previas o posteriores a la muerte; e) existan antecedentes o actores de amenazas, violencia o lesiones; f) el cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en lugar público; g) la víctima haya sido incomunicada (actualización del año 2018).

### **Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)**

La Subsecretaría de Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos publica las características técnicas del BANAVIM, las cuales, también constan en la página web oficial<sup>4</sup>.

Respecto de la Convencionalidad, el marco jurídico del BANAVIM se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1 y 4), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (1994) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-1981). Respecto del cumplimiento de las leyes generales, en el Artículo 44 fracción III de la LGAMVLV otorgaba la responsabilidad de creación del banco en la Secretaría de Seguridad Pública, entidad que ya no existe y cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. En el Reglamento de la ley, en el artículo 54, fracción XI, otorga a la Secretaría de Gobernación administrar y operar el Banco Nacional por lo que mediante su reglamento interno (Artículo 26 fracciones I, III y XI) se decide ubicar la competencia de administración del BANAVIM en la dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos.

En cumplimiento del marco jurídico, el BANAVIM es una aplicación web que permite la administración de casos de violencia contra las mujeres que contiene información de las 32 entidades federativas y dependencias del Gobierno Federal. El banco se define como una herramienta que sirve como insumo para la elaboración de políticas públicas en la materia, informes, reportes y estadísticas, en los ámbitos Nacional y Estatal, tal como consta en la presentación oficial de la Secretaría de la Gobernación.

El objetivo general es administrar la información de las instancias involucradas en la atención, prevención, sanción, erradicación de la violencia contra las mujeres, con el propósito de elaborar estadísticas y diagnósticos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de este fenómeno, para hacer frente a la violencia contra las mujeres con miras a simplificar los procesos y mejorar la coordinación entre sus miembros y fortalecer su capacidad en los planos federal, estatal y municipal proporcionando los recursos humanos técnicos y financieros para aumentar su eficacia en la ejecución de sus acciones. (Secretaría de la Gobernación, s.f).

Consta en la página web oficial como objetivos específicos:

- A.** Crear expedientes electrónicos únicos de las víctimas (EUV).

4. <https://banavim.segob.gob.mx/>.

**B.** Contribuir a eliminar la revictimización de las mujeres víctimas de violencia a través de la generación de EUV.

**C.** Extraer reportes estadísticos que contribuyan a la elaboración de diagnósticos de violencia a nivel nacional y estatal para conocer sistemáticamente las características y patrones de este fenómeno, con la finalidad de detectar áreas geográficas y ámbitos de la sociedad que impliquen riesgo para las mujeres, así como las necesidades de servicios para su atención.

**D.** Resguardar en todo momento los datos personales de la víctima.

La página web del BANAVIM indica que el banco “contiene información de niñas, adolescentes y mujeres que han sufrido violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial bajo las modalidades de violencia familiar, institucional, laboral y docente, de la comunidad, incluida la violencia feminicida y de género, así como de la delincuencia organizada y de trata de personas. (Secretaría de Gobernación, 2020a). Se informa también que el BANAVIM forma parte del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), dentro de Plataforma México, “que se encuentra conformado por más de 40 bases de datos que sirven para la investigación de conductas delictivas, para la aprehensión de las personas responsables y en su caso, enjuiciamiento y sanción, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información confiable y oportuna, con el propósito de realizar las acciones de investigación y política criminal que correspondan” (Secretaría de Gobernación, 2020a).

La estructura de datos del BANAVIM está diseñada de tal forma que permite un uso ágil y práctico del sistema.

El perfil de la víctima contiene dos tipos de información:

- Datos generales: nombre, edad, domicilio, lugar de nacimiento
- Tipo y modalidad de violencia que ha sufrido

Así mismo, el perfil del agresor contempla la siguiente información:

- Perfil
- Media Filiación
- Factores de Riesgo

El BANAVIM cuenta con un registro de las atenciones iniciales y subsecuentes proporcionadas a las víctimas por cada instancia pública y/o de la sociedad civil, así como de las referencias y su retroalimentación.

Los reportes y estadísticas de BANAVIM contemplan las siguientes variables:

- Tipo de violencia
- Modalidad de la violencia
- Violencia de género
- Victimarios
- Víctimas por edad y tipo de violencia
- Órdenes de protección
- Casos con conocimiento de alguna autoridad
- Delincuencia organizada
- Órdenes de protección emitidas

De ser efectivamente operado del modo en que se indica en la presentación oficial del BANAVIM, se trataría de un sistema de información basado en expediente que integra información de varias instituciones.

Constan tanto entidades de la función ejecutiva como de la función judicial, así como el mecanismo de género nacional de carácter nacional y de las entidades federativas.

El BANAVIM integra información de violencia feminicida, víctimas de trata de personas y mujeres desaparecidas y otros fenómenos que afectan especialmente a las mujeres. Al ser un banco de casos basados en expedientes con un objetivo específico tendiente a reducir/eliminar la revictimización, consta la función de seguimiento de casos; y, respecto de la prevención de reiteración de violencias las órdenes de protección.

De la información que consta en el documento de la Secretaría de la Gobernación y la página web oficial del BANAVIM se indica que la inte-

gración de la información se realiza “a través de metodologías, instrumentos estandarizados y políticas de operación para el intercambio institucional de la información entre las instancias involucradas” e indica que se “dirige a la elaboración de estadísticas y diagnósticos de violencia que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de este fenómeno, con la finalidad de detectar áreas geográficas y ámbitos de la sociedad que impliquen riesgo para las mujeres, así como las necesidades de servicios para su atención” así como “identificar situaciones que requieran medidas gubernamentales de urgente aplicación en función de los intereses superiores de las mujeres en situación de violencia, incluyendo las alertas de género” (Secretaría de Gobernación, 2020a).

La estrategia de gestión del BANAIVIM incluye la creación de bancos de datos por las entidades federativas y un proceso específico de integración. Estos bancos de datos de las entidades federativas se integran al Banco Nacional. No se ha obtenido información acerca de los procesos de gestión y calidad del dato estadístico.

Al ingresar al banco de datos a través de la página web<sup>5</sup>, es decir, a la aplicación de información pública, se accede a la información integrada general del total de casos registrados a nivel nacional sin que exista desagregación.

Al entrar a las entidades federativas es posible encontrar información por tipo de violencia, pero no específicamente por violencia feminicida ni data sobre mujeres desaparecidas en dicho estado o víctimas de trata de personas. Esta información consta en las aplicaciones del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública (SNSP). El enlace hacia la información de trata de personas no se encontraba habilitado al momento de esta investigación.

Tampoco se indican casos en que la violencia física fue letal, el cual podría ser otro indicador que exprese el feminicidio, pero sí consta en las cifras de índice delictivo del Sistema Nacional de Seguridad pública.

## Trata de personas

Se encuentra descrito en la norma técnica del INEGI precitada.

## Personas desaparecidas

La Procuraduría General del Estado, en cumplimiento de la LGMDFP, ha creado el Programa de Difusión de Personas Desaparecidas y no Localizadas ¿Has Visto a...? cuya página oficial es: <https://cedac.fgr.org.mx/HASVISTOA/>.

Tanto en el fenómeno de trata de personas como de personas desaparecidas, no se incluyen normas técnicas relacionadas específicamente a la producción y gestión estadística sobre los fenómenos de trata y desaparición de mujeres y niñas. Esto no implica que no se tengan datos sobre mujeres desaparecidas en México tal como lo reporta la CNBP a través del informe realizado para esta investigación. La CNBP, además de fortalecer y administrar el

Imagen 3: Programa de Difusión de Personas Desaparecidas y no Localizadas ¿Has Visto a...?



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018a.

Registro Nacional de personas desaparecidas, fortalece las actuaciones unificadas de búsqueda y localización de personas en todas las entidades federativas (a través del protocolo unificado), tal como se indicó anteriormente, en atención a los compromisos asumidos por México y desarrolla esfuerzos adicionales por consolidar el protocolo de búsqueda de niños, niñas y adolescentes, específicamente en los siguientes términos:

En cumplimiento al compromiso adquirido por el actual gobierno en la pasada audiencia temática del 06 de marzo de 2020

5. [https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx)

sobre “Protección de la niñez en México: reclutamientos forzados y desapariciones” durante el 175° periodo de sesiones de la CIDH y después de la publicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas el 06 de octubre de 2020, la CNBP presenta de manera pública el proyecto del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (PPABNNA), con la finalidad de generar oportunidades de retroalimentación, el cual deberá aplicarse de manera conjunta con el PHB en casos de desapariciones de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, el PPABNNA ha sido remitido a la CIDH, específicamente a través de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (Quintana Osuna, 2021).

# 03

- Categoría 3

Interrelación entre sistemas de información y registros administrativos específicos

### 3.1 Sistemas de información y registros administrativos existentes

### 3.2 Mecanismos o formas de interrelación

Tabla 1. Fenómenos, registros o sistemas de información y entidades operadoras.

Fenómeno	Plataforma	Operadores
Violencia contra las Mujeres	BANAVIM	Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación
Feminicidio	Banco de indicadores Estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia	INEGI (Indicador muertes violentas y censos de procuración e impartición de justicia)
	Sistema de Información del <a href="#">Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</a>	<a href="#">Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</a>
Trata de personas	Sistema de Información del <a href="#">Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</a>	<a href="#">Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</a>
	Banco de indicadores Estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia	INEGI (censos de procuración e impartición de justicia)
Personas desaparecidas	Registro Nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas	Procuraduría General de la República Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de gobernación
	Datos abiertos – Gobierno de México	<a href="#">Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</a>

Fuente: Elaboración propia, PNUD.

México, por su carácter federativo y producto de la legislación sobre los fenómenos en estudio, promueve la participación intersectorial, interinstitucional y en los distintos niveles de gobierno en el territorio, en la generación de datos estadísticos. Sin embargo, sigue siendo la Secretaría de la Gobernación central la encargada de la coordinación, articulación y gestión estadística nacional.

Ilustración 1. Relación de los poderes del Estado en la producción de dato.

	PODER EJECUTIVO	PROCURACIÓN DE JUSTICIA	PODER JUDICIAL	ENTIDADES FEDERATIVAS
VCMN	+	+	+	+
FEMINICIDIO	+	+	+	+
TRATA DE PERSONAS	+	+	+	+
PERSONAS DESAPARECIDAS	+			

Fuente: Elaboración propia, PNUD.

Como se puede observar, en el modelo de gestión estadístico de los Estados Unidos Mexicanos existe un modelo de gestión que convoca al poder ejecutivo federal; a la procuración de la justicia; al poder judicial federal; y a las entidades federativas con sus propios fueros.

La lectura centrada en el feminicidio, la trata de personas y las personas desaparecidas en su arista penal para la producción estadística hace menos probable la vinculación entre registros y sistemas de información.

Tal como lo reseñamos anteriormente, el BANAVIM tiene como objetivo general, administrar la información procesada de las instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, con el fin de instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género y derechos humanos. Genera un expediente único con la intención de brindar mejores servicios de atención y diseño de políticas públicas adecuadas a las necesidades de cada entidad, en relación a la violencia contra las mujeres.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública procesa las estadísticas de los fenómenos que interesan a este estudio en su relevancia penal. Por esto, la norma técnica del INEGI se centra en generar un estándar común de producción de registros administrativos que posibiliten la producción estadística. Al ser un sistema de información basado en norma técnica de clasificación de delitos, no existe vínculo en la data sobre ellos, pero sí integra las variables de sexo y edad.

Para el INMUJERES, el fenómeno de incremento de las violencias en el contexto del COVID-19 otorgó la oportunidad de iniciar un proceso de articulación para la producción, gestión y análisis estadístico (Aguilar & Medina, 2020). Se han tomado las siguientes definiciones para asegurar esta articulación:

**A.** Creación del Grupo Interinstitucional de Estrategia contra violencias, cuyos integrantes son:

Imagen 3. Instituciones parte del Grupo Interinstitucional de Estrategia contras las Violencias.



Fuente: Trabajo de campo del Estudio. Entrevista a Celia Aguilar y María Eugenia Medina. Dirección de General de Estadística, Información y Formación en Género del Instituto Nacional de las Mujeres.

**B.** Fortalecimiento de la Estrategia Nacional de Protección Integral a Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes y Adultos Mayores que viven violencia basada en género, para redefinir la política nacional, para erradicar las violencias contra las mujeres con visión sistemática; entre otros, aportar herramientas no solo para mejorar la producción de información, sino su utilidad en la política pública.

**C.** Creación del grupo interinstitucional de estadísticas bajo la coordinación del INMUJERES para la producción de informes mensuales a partir de indicadores consensuados, pero también, para asegurar la articulación entre instituciones y propiciar marcos de comprensión comunes que permitan reorientar la unidad de análisis de los fenómenos hacia las personas y sus derechos de modo que se pueda obtener información con posibilidad de trazabilidad en la vida de las mujeres.

Se ha logrado la aceptación de las instituciones parte del grupo, sobre la importancia de la producción estadística de género y la necesidad de su especificidad para la toma de decisiones de la política pública. Implica el fortalecimiento y la coherencia en los registros administrativos que se producen; así como una mirada común tanto metodológica como conceptual (Aguilar & Medina, 2020).

# 04

● Categoría 4

Caracterización general  
de la arquitectura institucional  
de sistemas de información  
y registro administrativo

#### 4.1 Funciones del Estado y fuentes de registros administrativos

Tal como se indica anteriormente en los mecanismos y formas de relación optadas por México, se trata de apalancar a través de cuatro instituciones, las estrategias de gestión y fortalecimiento de los sistemas de información determinados por la ley:

- A.** A través del rol central otorgado a la Secretaría de la Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos (especialmente BANAVIM y registro de personas desaparecidas)
- B.** A través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- C.** A través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- D.** A través del Instituto Nacional de las Mujeres

De esta manera, se trata de promover una visión común en torno a la producción y gestión de información en violencia basada en género como un asunto de Estado y, por tanto, de los distintos poderes y niveles de gobierno.

La estrategia nacional para enfrentar problemas multicausales y multidimensionales como pueden ser aquellos relativos a la salud, la protección integral de niñas, niños y adolescentes y la violencia basada en género, es la de crear sistemas nacionales. En el caso de la violencia contra las mujeres y las niñas basada en género, el Sistema Nacional es creado por la LGAMVLV y presidido por la Secretaría de Gobernación.

Las estrategias desarrolladas en el año 2020 que implican tanto la creación del Grupo Interinstitucional de Estrategia contra violencias como el grupo de estadísticas coordinado por el Instituto de las Mujeres tiene que ver con una mirada amplia no solo de comprensión de los fenómenos ubicando en el centro a las personas y sus derechos, sino de la respuesta del Estado: acceso a justicia y combate a la impunidad, servicios de atención y protección, programas de protección social a las víctimas,

entre otros.

La institucionalidad en torno a la medición de la trata de personas y personas desaparecidas es menos robusta de lo que se ha logrado en violencia basada en género y feminicidio. Respecto de personas desaparecidas, la conformación de bases de datos inicia a partir de las recomendaciones a México por el caso Ayotzinapa (2014) y, actualmente se retoma el seguimiento a indicadores; y, en el año 2015 inicia el trabajo sobre base de datos de la trata de personas en su dimensión de delito a partir de las carteras de averiguaciones previas por lo que la estadística refleja presunción desde el ámbito judicial. No se tienen desagregaciones más que de sexo y edad desde la órbita del Secretariado Ejecutivo de Seguridad. El INEGI trabaja datos de trata de personas desde los censos de procuración y de impartición de justicia.

#### 4.2 Poderes judicial y ejecutivo en la arquitectura institucional de los sistemas de información

El SNSP del gobierno federal mexicano que actúa como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya función es sentar las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el gobierno federal, los Estados, Municipios y la Ciudad de México. Fue creado en el año 1995 y su composición es:

- Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
- Conferencia Nacional de Secretarías de Seguridad Pública (o sus equivalentes)
- Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario
- Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal
- Consejos Locales e Instancias Regionales
- Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Es la instancia que asume las obligaciones que por ley corresponden a la Secretaría de Gober-

nación respecto de sistemas de información y otras responsabilidades que así se señalan en las normas generales descritas en la categoría 2 de este informe.

A partir del acuerdo 09/XXXVII/14 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad pública asume el liderazgo en la actualización de la norma técnica para el reporte estadístico de fenómenos delictivos:

En este proceso participaron organizaciones de la sociedad civil, academia, la Procuraduría General de la República, y las procuradurías de justicia y fiscalías generales de las 32 entidades federativas.

De especial relevancia fue la participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ya que la clasificación de los delitos adoptada se basa en la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos y al Catálogo de Delitos 2014 de dicha institución, lo que permite generar estadísticas compatibles a nivel nacional e internacional (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020).

En este proceso se capacita a 9.000 agentes “del ministerio público a nivel nacional respecto a la nueva metodología, quienes se encargan del registro y clasificación de los delitos en las 32 entidades federativas y se establecieron acciones de apoyo a las Áreas de Análisis y Estadística de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, para el fortalecimiento de sus capacidades de integración y reporte de información al Sistema Nacional” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020). Cuyo producto relevante es la elaboración de 32 tablas de equivalencia estadística de delitos que permita operar la norma técnica referida en este informe, por parte de las entidades federativas. Los resultados de esta estrategia son las que se procesan y difunden en la página web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el programa de incidencia delictiva (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020).

La Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos Población y Migración cuenta con dos de las tres entidades que ejercen la función de rectoría de los fenómenos de Trata y VCMN y Femicidio: la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, así como el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres – BANAVIM (Secretaría de Gobernación, 2020b).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene el siguiente entorno institucional. Pero también tiene relación con el marco de la política pública y los nuevos programas entre los que se cuenta el de trata de personas y el de atención a víctimas de delitos; y la decisión de incluir la participación ciudadana.

Imagen 5: Nuevo entorno de la política de seguridad pública y procuración de la justicia



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018c, pg. 6.

La Comisión Intersecretarial en Materia de Trata de Personas coordina la vinculación interinstitucional a nivel nacional para prevenir y sancionar la trata de personas y vigila el desarrollo de los programas, acciones y tareas implementadas en la materia. Al momento de elaboración de este anexo, no se pudo obtener mayor profundidad sobre los mecanismos institucionales de producción y gestión de estadísticas sobre trata de personas y sobre trata de mujeres y niñas particularmente.

El BANAVIM actualmente contiene más de 653 mil expedientes sobre mujeres víctimas de violencia. Este banco de datos es nutrido por las dependencias integrantes del Sistema

Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres a nivel federal, local y municipal.

El BANAVIM es un sistema informático para registro y análisis de la violencia contra las mujeres, que permite trabajar en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, para hacer efectivos sus derechos humanos a través de la gestión de casos por expediente único, que permite conocer datos estadísticos para visibilizar contextos de violencias específicas y generar las políticas públicas, para erradicar las violencias de género recurrentes, extendidas y normalizadas a lo largo del país.

El esquema de gobernanza implementado por BANAVIM se basa en la coordinación permanente con el INMUJERES, la Comisión Nacional para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), la Secretaría de Salud (SSA), el 9-1-1, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el Instituto Nacional de Desarrollo Social y su Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (INDESOL-PAIMEF).

Para su implementación, el BANAVIM estableció acuerdos de colaboración tanto con organismos del Poder Judicial: Tribunales Superiores de Justicia, Fiscalías Generales de Justicia y Centros de Justicia para Mujeres; Institutos, y Secretarías de las Mujeres, Secretarías de Seguridad Pública y enlaces de BANAVIM con autoridades de las 32 entidades federativas, y participan en las Comisiones de Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres.

Y sus objetivos específicos son:

- A.** Crear expedientes electrónicos únicos de las víctimas (EUV).
- B.** Contribuir a eliminar la revictimización de las mujeres víctimas de violencia a través de la generación de EUV.
- C.** Extraer reportes estadísticos que contribuyan a la elaboración de diagnósticos de violencia a nivel nacional y estatal para conocer sistemáticamente las características y patrones de este fenómeno, con la finalidad de detectar áreas geográficas y ám-

bitos de la sociedad que impliquen riesgo para las mujeres, así como las necesidades de servicios para su atención.

- D.** Resguardar en todo momento los datos personales de la víctima.

El Programa de difusión de personas desaparecidas, en cumplimiento de lo dispuesto por ley, produce reportes de las personas desaparecidas conforme el siguiente procedimiento:

Imagen 6: Procedimiento para el ingresar al programa ¿Has visto a ...?



Fuente: Fiscalía General de la República, 2019.

Respecto de personas desaparecidas, México cuenta con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). La página web oficial del Registro a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>.

### La Fiscalía General de la República

De la información del procedimiento que consta en la página oficial de la Fiscalía General, es posible indicar que, además de constar una

carpeta de investigación a nivel federal y local, existe un formato único de registro el cual puede ser descargado del portal del Programa con el objeto de homologar información sobre circunstancias y favorecer la localización. Es la Subprocuraduría de Derechos Humanos Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad quien realiza el registro de los datos en el sitio web oficial<sup>6</sup>.

Tal como consta en la imagen 7, la CNB es la instancia intersecretarial que tiene a su cargo el RNPED. En su página web oficial<sup>7</sup> puede desplegarse el aplicativo de consulta sobre personas desaparecidas.

Imagen 7: Registro Nacional de Datos de personas Extraviadas o Desaparecidas.

Fuente: Secretaría de Gobierno.

Adicionalmente al reporte de personas desaparecidas y el RNPED, México realizó en el año 2019 “un levantamiento de información en los servicios médicos forenses de todo el país, junto con la Fiscalía General de la República, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Búsqueda con la finalidad de tener un diagnóstico nacional forense”, cuyo resultado fue la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) ambas acciones “por instrucciones presidenciales, ante solicitud expresa de los familiares de personas desaparecidas, y en seguimiento, además, de una audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)” creado mediante Acuerdo SNBP/0001/2019.

### Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas-(FE-VIMTRA)

La FEVIMTRA “investiga y persigue los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres y los de trata de personas, con pleno respeto a los derechos humanos, a la igualdad de género y atendiendo al interés superior de niñas, niños y adolescentes, así como, brindar a las víctimas y a sus hijas e hijos, un lugar digno, seguro y protegido en donde habitar de forma temporal en caso de que sea necesario” (FGR, s.f.)

La Fiscalía Especial participa en la Comisión Intersecretarial de lucha contra la trata de personas y en el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en calidad de invitada y bajo su naturaleza autónoma (Zavala, Martínez, & Garduño, 2020).

6. <https://cedac.fgr.org.mx/HASVISTOA/>

7. <https://www.gob.mx/cnb>

La información producida y gestionada por la Fiscalía Especial se origina en las averiguaciones previas y las carpetas de investigación. Esta información es procesada e integrada por la Coordinación de Administración y Planeación de la Fiscalía General que es el área que atiende los requerimientos que nacen de las instancias de coordinación federal.

Por solicitud de la Comisión Intersecretarial, el Sistema Nacional en Materia de Trata de Personas (SINTRA) preparó un proyecto de creación de un programa estadístico nacional. Esta tarea inició con la intención de alojar la información en la Plataforma México y con una base de datos por víctima. Al momento se discute si se crea el Sistema con centralidad en el seguimiento de la política pública bajo la operación y administración de la Secretaría de la Gobernación. La visión es lograr articulación entre los sistemas de información y el BANAVIM, aunque al momento no se encuentran interoperables.

La recolección, gestión e integración de información estadística sobre el fenómeno de trata de personas es una actividad que requiere estrategias sensibles, al menos en tres niveles: a) la salvaguarda de los datos confidenciales de las víctimas y aquellos de reserva por disposición legal como las investigaciones en curso; b) el carácter federal que implica niveles de coordinación internos para la producción y gestión de información estadística; c) los niveles de coordinación federal que están liderados por la Secretaría de la Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia liderada por el/la Fiscal General es una instancia del nivel federal que promueve articulaciones locales y federales conforme las competencias de los fueros de la procuración y la impartición de justicia. La Conferencia es parte de la Comisión intersecretarial de lucha contra la trata de personas, y es el canal por el cual deben realizarse las peticiones de información a las fiscalías federales.

La Fiscalía Especial identifica vínculos entre los fenómenos en estudio:

En algunos casos las desapariciones están vinculadas a la violencia contra la mujer. Se inicia con un reporte de persona desaparecida y puede concluir con un feminicidio; del mismo modo es posible que un reporte de desaparición pueda terminar en trata de personas. Son fenómenos relacionados con la violencia de género hacia las mujeres (Zavala, Martínez, & Garduño, 2020).

La Ley General de desaparición forzada del año 2017 no detalla con exhaustividad estos vínculos, tal como se describió en la categoría 1 de este Informe País. Lo que ciertamente constituye una preocupación para la Fiscalía Especial es que las investigaciones por trata de personas se realicen con datos objetivos, de modo que las actuaciones de búsqueda y localización frente a un reporte de personas desaparecidas cumplan lo establecido en la Ley y, de localizarse a las personas, no se haya generado una noticia de delito falsa respecto de trata de personas.

La Fiscalía Especial procura la integración del enfoque de género en la investigación penal.

# 05

● Categoría 5

Disponibilidad de datos  
nacionales de trata  
y desapariciones de mujeres  
y niñas

### 5.1 Informes producidos por los sistemas de información y registros oficiales

**Tabla 2.** Datos disponibles feminicidio, trata y desaparición de mujeres y niñas.

Sistema/ institución	Fuente	Año	Información disponible sobre víctimas		
			Feminicidios	Trata de mujeres y niñas	Desaparición de mujeres y niñas
INEGI	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal <sup>1</sup>	2018	849	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
Sistema Nacional de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres	Grupo interinstitucional de Estadística <sup>2</sup>	2018	913	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
		2019	963	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
		2020 (octubre)	801	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1 Centro Nacional de Información (CNI)	Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1 Centro Nacional de Información (CNI)	2018	892	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
		2019	938	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
		2020 (IX)	704	No se presentan correlaciones	No se presentan correlaciones
		2018	No se presentan correlaciones	360	No se presentan correlaciones
		2019	No se presentan correlaciones	398	No se presentan correlaciones
		2020 (IX)	No se presentan correlaciones	347	No se presentan correlaciones
SNSP Centro Nacional de Información (CNI)	RNPED	2018	<p>A corte abril de 2018, 9.327 mujeres aún no eran localizadas según la página web del Registro Nacional. Corresponden al 25,74% del total de personas desaparecidas en el dato estadístico:</p>  <p>Personas no localizadas por sexo*</p> <p>Mujeres, 9,327</p> <p>Hombres, 26,938</p> <p>La página oficial del Registro indica: *Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 30 de abril del 2018 (ver nota metodológica), distribuidas por sexo.</p> <p>De 33.109 personas no localizadas 8.195 tienen entre 0 y 19 años, el 24,75%.                      Información en línea en: <a href="https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped">https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped</a></p>		
Comisión Nacional de Búsqueda		Histórico	<p>Del RNPED destaca que el 24,5% de las personas reportadas como desaparecidas son niñas, mujeres adolescentes y mujeres. Del total histórico tenemos reportadas 81.431 mujeres como desaparecidas, no localizadas y localizadas, de las cuales permanecen como desaparecidas 19.450 mujeres y han sido localizadas 61.981, el 98,29% con vida, el 1,71% sin vida. En este periodo, del 1º de diciembre del 2018 al día del 23 de noviembre, permanecen desaparecidas 3.550 mujeres, niñas y adolescentes mujeres, y han sido localizadas 8.473, del cual 97,91% ha sido con vida y 2,09% sin vida.</p>		
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Fiscalías y procuradurías nacionales y estatales	2019	<p>5.425 (exceptuando Colima y Yucatán)                      Niñas y mujeres son el 85% de las víctimas. En cinco procuradurías: Tamaulipas, Campeche, Tabasco, Durango y Guerrero el 100% son mujeres.                      Comisión Nacional de Sociedad Civil</p>		

Fuente: Elaboración propia, PNUD. Con datos del Diagnóstico sobre la situación de trata de personas en México 2019, 2019, págs. 11-12.

\*Dato proporcionado por la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia. Dirección General Adjunta de Desarrollo de Información Gubernamental, Índices e Indicadores del INEGI. La fuente señala que, de este dato, solo en el 22.1% de los casos se pudo identificar la relación entre la víctima y el agresor.

\*\*Dato agregado obtenido de la sumatoria de los datos desagregados por mes que constan en la presentación de Indicadores básicos sobre violencia contra las mujeres del Grupo Interinstitucional de Estadísticas a noviembre de 2020. Corresponden a presuntas víctimas de feminicidios en carpetas de investigación abiertas.

De la información que consta en la estadística del Centro de Información Nacional, de los 2.463 municipios de México, 367 registran delitos contra las mujeres y las niñas, es decir, 14,90%. Los 10 municipios con más registros son, en orden descendente: Juárez, Tijuana, Monterrey, Culiacán, Iztapalapa, Chihuahua, Cuauhtémoc, Tlalpan, Manzanillo, Ecatepec de Morelos; 30% localizados en Ciudad de México. En las entidades federativas: 20% en Chihuahua, 10% en Baja California, 10% en Nuevo León, 10% en Sinaloa, 10% en Colima y 10% en el Estado de México.

La norma técnica del INEGI es mandataria respecto de la periodicidad de la información, disposición que también consta en la página web del SNSP. Expresamente indica que “se publican las cifras de incidencia delictiva con base en esta nueva metodología, las cuales se disponen para el periodo enero de 2015 – diciembre de 2017 y se actualizarán mes a mes a partir de ahora [2018]. La información de incidencia delictiva con base en la nueva metodología se publicará de forma simultánea con las estadísticas provistas por la metodología anterior, las cuales continuarán siendo las cifras oficiales hasta el cierre de 2017”.

“La información registrada a partir de enero de 2018 con base en la nueva metodología y que se publicará el día 20 de cada mes, constituirá la estadística oficial de incidencia delictiva en el país” (SNSP, 2018b).

Las definiciones y aclaraciones adicionales del Centro de Información de la Secretaría son las siguientes:

- i. La información se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Fiscalía General de la República, en el caso de los delitos del fuero federal. En ambos casos, dichas instancias son las responsables de la veracidad y actualización de la información.
- ii. Los presuntos delitos reportados pueden estar involucrados con una o más víctimas u ofendidos, o afectar más de un bien jurídico.
- iii. Para los delitos del fuero común de homicidio, secuestro y extorsión, se presenta información estadística sobre el número de víctimas. En protección a datos personales, no se incluye información personal, ni sobre el estado procesal de dichas averiguaciones previas o carpetas de investigación.
- iv. La información sobre incidencia delictiva municipal corresponde a los presuntos delitos cometidos en esa demarcación territorial y que obran en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas. En ocasiones no todos los municipios o alcaldías de una entidad federativa están incluidos en el reporte, por lo que los datos no son comparables de manera directa con los reportados a nivel estatal. En algunas entidades, el reporte se realiza a nivel de distrito, que puede comprender uno o varios municipios, o bien de alcaldía en el caso de la Ciudad de México.
- v. Los delitos no denunciados o aquellas denuncias en las que no hubo suficientes elementos para presumir la comisión de un delito, fueron excluidos en el reporte.
- vi. La actualización de los datos es mensual.

## 5.2 Informes oficiales que articulan la trata de personas y las desapariciones

No se evidencian informes oficiales que articulen la trata y la desaparición de personas ni la trata y la desaparición de mujeres y niñas específicamente.

La sociedad civil en México apuesta a generar información sobre estas vinculaciones, y muestra distancia sobre la data oficial que se produce. María Salguero, activista y creadora del Mapa Nacional de los feminicidios en México, indica que los medios de comunicación

son la única fuente abierta de información. Para ella el 63% de los feminicidios tienen relación con el crimen organizado; incluso, como mensaje de guerra entre organizaciones criminales. Mientras el mapa cuenta 405 casos entre marzo y abril de 2020, el sistema de seguridad contabiliza 144.

En el Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) “Trata de Personas un Acercamiento a la Realidad Nacional” (2018) se realizó un análisis de datos estadísticos, vinculando el enfoque de género y, por tanto, la alta incidencia del delito en mujeres, niñas y adolescentes cuando el fin de la explotación está directamente relacionado a factores de discriminación y desigualdad basada en género. Este análisis alcanza a desnaturalizar el abandono del hogar de niñas, adolescentes y mujeres ubicando la centralidad de la violencia intrafamiliar y de género como una razón de la huida.

### **De la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP)**

Sostiene la doctora Quintana (2021) que de los datos producidos por la CNBP que inician con información desde el 15 de marzo de 1964 al 23 de noviembre de 2020:

Tenemos 19.450 niñas, mujeres adolescentes y mujeres reportadas como desaparecidas; y como podrán ver, el dato muy preocupante, entre los 10 y los 24 años tenemos más del 50% de mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas, y el más alto entre los 15 y los 19 años. Este dato se replica -la siguiente, por favor- con el dato de las mujeres, niñas y adolescentes que han sido localizadas. Y aquí es muy importante porque nos preocupa mucho la revictimización que se hace desde la sociedad, desde los medios, cuando una niña, una mujer adolescente, una mujer es encontrada con vida. Queremos encontrar a todas con vida, lo que nos tenemos que preocupar y preguntar es por qué desaparecen y luego aparecen. Por supuesto que son víctimas, muchas de ellas de violencia sexual, de violación sexual. Una niña de 10 a 14 años que pare es víctima de violación sexual, una niña, una adolescente que sale de su casa y la encontramos días después,

muy probablemente está huyendo de violencias familiares. También, por supuesto que todos estos datos de las mujeres que están reportadas como desaparecidas. La hipótesis principal es la trata de personas. Esta hipótesis tiene que ser corroborada con la información que nos tienen que dar y todavía está pendiente que nos den las diferentes fiscalías. (Quintana Osuna, 2021).

# 06

## ● Categoría 6

Calidad de registros nacionales de información y datos de trata y desapariciones de mujeres y niñas

El Centro de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública informa que realizan un sistema de mejoramiento de la calidad basado en el impulso que otorga el marco legal de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las nuevas leyes para la protección de las mujeres frente a las violencias, tanto como las de personas desaparecidas y trata de personas y sus tipificaciones (entre otros delitos), como la norma técnica ampliamente descrita en este informe; pero adicionalmente, por la incorporación del proceso penal oral acusatorio como norma en la Federación.

La calidad del dato, según la norma técnica del INEGI, sigue los estándares de las normas internacionales de estadísticas, tal cual se refirió en la categoría 2 de este informe.

Sobre el BANAVIM no se encontró publicación específica que trata los elementos o visión de calidad que está incorporado al Banco de Datos.

# 07

● Categoría 7

## Mecanismos de mejoramiento de sistemas de registro

El artículo 18 de norma técnica emitida por Acuerdo del Sistema, indica que, para asegurar la implementación, aplicación y uso de la Norma Técnica, las entidades del Estado pueden solicitar asesoría al INEGI, pero también se emitirá un manual sobre los contenidos de la norma. Al respecto, es posible ubicar el manual al respecto, en la página web del Sistema Nacional.

El artículo 19 indica, adicionalmente, que la garantía de actualidad y vigencia de las especificaciones de la Norma Técnica corresponden a la Dirección General, “en el marco de los proyectos e instrumentos de captación, en materia de gobierno, seguridad pública, procuración e impartición de justicia penal, efectuar la explotación estadística de las variables para determinar su permanencia o incorporación de nuevos elementos”.

Adicionalmente, el manual busca homologar el llenado de registros administrativos; así mismo, la producción estadística, considera la generación de información, sistemas y bases de datos como herramientas de mejoramiento de la seguridad, así como la dotación de infraestructura tecnológica para la procuración de justicia. Algunos programas sectoriales como el de la propia Secretaría de Gobernación.

En los programas sectoriales, como el de Gobernación, así como el Programa Nacional de Procuración de Justicia, también incluyen líneas de acción para la generación de información y herramientas de comunicación e implementación de sistemas de información estadística.

El Grupo Interinstitucional de Estadísticas, coordinado por el INMUJERES, se constituye en la instancia de mejoramiento de calidad y articulación de procesos de producción y gestión.

08

● Categoría 8

Uso de la información en  
el diseño de política pública  
específica

Todas las leyes revisadas en este informe país dan cuenta de la disposición del uso de estadística y producción de información para la prevención y erradicación de los fenómenos que tratan: violencia contra la mujer y la expresión extrema feminicida; trata de personas; personas desaparecidas.

En el eje de política y gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, consta dentro del Cambio de Paradigma de Seguridad, lo siguiente:

Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público. (Presidencia de la República, 2019, pág. 26).

Para entonces la delincuencia organizada estará reducida y en retirada. Los jóvenes no se verán empujados a las conductas antisociales y se privará a la criminalidad del semillero de nuevos integrantes que hoy representa la exclusión de los jóvenes del estudio y el trabajo. Los índices delictivos –de homicidios dolosos, secuestros, robo de vehículos, robo a casa habitación, asalto en las calles y en el transporte público y otros– se habrán reducido en 50 por ciento en comparación con los de 2018 y México habrá dejado de ser la dolorosa y vergonzosa referencia internacional como tierra de violencia, desaparecidos y violaciones a los derechos humanos. (Presidencia de la República, 2019, pág. 62).

La alerta sobre la grave incidencia de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México en el año 2020 que fue asumida por la Secretaría del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, fue puesta por las organizaciones de mujeres en la agenda pública. No se evidenció uso de indicadores oficiales, en marzo de 2019 la ciudad ya había declarado emergencia y la poca utilidad de las alertas.

Sin embargo, el fortalecimiento del Grupo Interinstitucional de Estadísticas y el informe a noviembre del año 2020, evidencia el uso de indicadores de prevención y erradicación de la violencia basada en género contra mujeres y niñas. Siendo disímil el grado de desarrollo de los sistemas de información, registros administrativos y uso estadístico para los fenómenos de trata y desaparición de personas y, específicamente, para trata y desaparición de mujeres y niñas.

Los datos estadísticos producidos y analizados por la Comisión Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas evidencian que México está preocupado por la relación entre los fenómenos y busca, a través de diversas, estrategias impactar y fortalecer las políticas públicas especializadas.

## Referencias

- Araiza Díaz, A., Vargas Martínez, F. C., & Medécigo Daniel, U. (2020). La tipificación del feminicidio en México. Un diálogo entre argumentos sociológicos y jurídicos. *Revista Interdisciplinaria De Estudios De Género De El Colegio De México*, 6(1), 1–35. <https://doi.org/10.24201/reg.v6i0.468>
- Aguilar, C., & Medina, M. E. (27 de Noviembre de 2020). Dirección General de Estadística Información y Formación en Género del Instituto Nacional de las Mujeres / Entrevista por Rocío Rosero & Ariadna Reyes.
- Código Penal Federal. (14 de agosto de 1931). México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). Última reforma publicada DOF 28-05-2021. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Comisión Nacional de Búsqueda [CNB]. (s.f.). *Introducción*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cnb>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2018) Trata de personas: Un acercamiento a la realidad nacional. Ciudad de México: México. <https://www.cndh.org.mx/documento/trata-de-personas-un-acercamiento-la-realidad-nacional>
- CNDH. (2019). *Diagnóstico sobre la situación de la Trata de Personas en México 2019* Ciudad de México: México. <https://www.cndh.org.mx/documento/diagnostico-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-mexico-2019>
- Fiscalía General de la República [FGR]. (2019). Conoce el programa ¿Has Visto A...? <https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/conoce-el-programa-has-visto-a?idiom=es>
- FGR. (s.f.). *Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas*. Gobierno de México.: <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-los-delitos-de-violencia-contra-las-mujeres-y-trata-de-personas>
- Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. *Estadísticas de violencia contra las mujeres en México*. <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/convenciones/Nota%20violencia.pdf>
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV]. (01 de febrero del 2017) Última reforma DOF 17 de diciembre de 2015. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (11 de Noviembre de 2017). Nueva Ley DOF 17-11-2017. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- 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 [LGPSEDMP]. (14 de junio de 2012). Diario oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Presidencia de la República. (2019). *Plan nacional de Desarrollo 2019-2024*. México.
- Quintana Osuna, K. (2021). *Informe. Of. SEGOB/CNBP/0065/2021*. México: Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda.
- Ríos, Alejandra; INEGI. (2020). *Nota sobre la Conceptualización y Fuentes de Datos para la Medición del Feminicidio en México*. Nota informativa, Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia. Dirección General Adjunta de Desarrollo de Información Gubernamental, Índices e Indicadores, México.
- Secretaría de Gobernación. (2020a). [banavim.segob.gob.mx/](https://banavim.segob.gob.mx/). Obtenido de <https://banavim.segob.gob.mx/>
- Secretaría de Gobernación. (2020b) 2 Informe de Labores 1 de Septiembre 2020. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576908/INFORME-DE-LABORES\\_Secretari\\_a\\_de\\_Gobernaio\\_n\\_2019-2020\\_bajaOK.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576908/INFORME-DE-LABORES_Secretari_a_de_Gobernaio_n_2019-2020_bajaOK.pdf)
- Secretaría de la Gobernación. (s.f.). *Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres "BANAVIM"*. México: SEGOB.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). [www.gob.mx/sesnsp/](http://www.gob.mx/sesnsp). <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP]. (2018a). Infografía: ¿Cuál es la nueva clasificación de los delitos? Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana. [https://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Clasificacion\\_bienes\\_juridicos.pdf](https://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Clasificacion_bienes_juridicos.pdf)
- SNSP. (2018b). Metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas para fines estadísticos (Incidencia Delictiva). Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sesnsp/es/articulos/nueva-metodologia-para-el-registro-y-clasificacion-de-los-delitos-y-las-victimas-para-fines-estadisticos?idiom=es>
- SNSP. (2018c). Infografía: ¿Qué tipo de información ofrece la nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas para fines estadísticos? Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana. [https://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Que\\_tipo\\_de\\_informacion\\_ofrece.pdf](https://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Que_tipo_de_informacion_ofrece.pdf)
- SNSP. (2018d). *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado*. [https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual\\_Nuevo\\_Instrumento.pdf/](https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf/)
- Sistemas Nacional de Información Estadística y Geografía [SNIEG]. Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos. (22 de octubre de 2018). Diario Oficial de la Federación. [https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma\\_Tecnica\\_Delitos\\_con\\_Fines\\_Estadisticos.pdf](https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma_Tecnica_Delitos_con_Fines_Estadisticos.pdf)
- Zavala, J., Martínez, R., & Garduño, M. (22 de Diciembre de 2020). Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas / Entrevista por Rocío Rosero & Ariadna Reyes.