Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

V. ANÁLISIS "AL INTERIOR" DEL INFORME ESPECIAL SOBRE LOS CASOS DE HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES DE MUJERES EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA, 2003

A partir de la metodología que se presentó en el capítulo III de este estudio, se ajustó, para cada tema de análisis, una metodología específica con el objetivo de que aquélla no fuera una estructura rígida, sino una flexible y adaptable al objeto de estudio. Lo anterior fue necesario, sobre todo, en el tema del presente capítulo, dentro del cual se analizan dos evaluaciones integrales de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en relación con los feminicidios en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua.

Como se verá, esas dos evaluaciones (2005 y 2008) son de naturaleza distinta a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, pues recaban información sobre el seguimiento de atención que se hizo por parte de las autoridades a quienes iban dirigidas las propuestas de recomendación emanadas del Informe Especial de 2003.

Para el "análisis al interior" del Informe Especial sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua de 2003 (IE2003), se elaboró un cuadro analítico (ver Anexo XV) que permitió organizar y dar cuenta de la complejidad de los datos y hallazgos expuestos en el Informe.

Además, dicho cuadro permitió también elaborar un grupo de *macrocategorías* (ver cuadro XIV), construidas a partir del análisis del pronóstico intermedio del IE2003.[89] Las *macrocategorías* de análisis fueron de gran utilidad porque facilitaron conocer la naturaleza y especificidad de cada acción propuesta por la CNDH y, por tanto, darles seguimiento, diferenciar los niveles de gobierno a los cuales fueron dirigidas, aclarar los deberes del Estado frente a violaciones de derechos humanos relacionados. Las tres *macrocategorías* son: Acciones Institucionales, Restauración de Justicia y Reparación del daño.

Además, de acuerdo con la metodología básica, se elaboró el supertexto, en el que se sintetizan todos los hallazgos encontrados en el Informe Especial de 2003. Una vez elaborada esta sistematización, se elaboró un segundo análisis sistemático de las evaluaciones: Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, de 2005, y Segundo Informe de Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2008.

89 Se denominó pronóstico intermedio a las propuestas de recomendación del IE2003, ya que éstas son las acciones solicitadas por la CNDH a las autoridades responsables de garantizar los derechos humanos. Sin embargo, las propuestas de recomendación se retomaron y se les dio seguimiento en las evaluaciones integrales de 2005 y 2008. De ahí que dichas evaluaciones se hayan analizado como pronósticos finales.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Como se mencionó, debido a la disimilitud entre los tres documentos, las evaluaciones integrales de 2005 y de 2008 se analizaron en su conjunto como pronóstico, ya que éstas intentaron dar cuenta de las acciones que se llevaron a cabo sobre el tema después de la emisión de las propuestas del IE2003.

Por cada *macrocategoría* se obtuvieron los indicadores correspondientes, los cuales permitieron identificar las políticas públicas puestas en marcha para erradicar la violencia en el estado de Chihuahua, y en Ciudad Juárez en particular. Las *macrocategorías* e indicadores correspondientes se presentan en el siguiente cuadro:

Macrocategoría	Indicadores por macrocategoría
Acciones Institucionales	a) Programa de acción y cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno; b) Informar y evaluar sobre avances y resultados; c) Elaborar un Registro Nacional de Personas Desaparecidas; d) Cooperación con autoridades internacionales; e) Destinar recursos; f) Programa específico de seguridad pública; g) Personal técnico y profesional capacitado; h) Cumplimiento de recomendaciones emitidas por organismos de derechos humanos; i) Designación de un Fiscal especial para la investigación de homicidios y desapariciones; j) Solicitud de apoyo y colaboración de instancias de otros ámbitos de gobierno;
Restauración de justicia	a) Replantear la labor de la Fiscalía Especial a nivel estatal; b) Análisis integral de los casos; c) Fortalecer la asistencia técnica y científica; d) Deslindar responsabilidades legales de servidores públicos e) Ubicar y sistematizar expedientes; f) Determinar características comunes entre las víctimas; g) Analizar debidamente los indicios para la identificación de víctimas;
Reparación del daño	Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima;

La búsqueda de información sobre políticas públicas en materia de violencia de género se llevó a cabo analizando, por un lado, las acciones que en este tema realizaron los tres niveles de gobierno – federal, estatal y municipal–, a través del análisis crítico de dos programas federales[90] y de programas sectoriales de gobierno. Por el otro lado, se centró la atención en materia de seguridad y salud, dos de los temas más sensibles para prevenir y erradicar la violencia. Asimismo, se analizaron todas las acciones puestas en marcha en el campo de políticas públicas por el Instituto Chihuahuense de la Mujer.

90 Programas del Fondo Proequidad y Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las Mujeres (PAIMEF).

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Diagnóstico

El "Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua", emitido el 25 de noviembre de 2003, tuvo como objetivo presentar los resultados de la investigación de oficio realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre homicidios y desapariciones de mujeres ocurridos de 1993 a junio de 2003 en Ciudad Juárez, Chihuahua (p. 1). La investigación se realizó a partir de las numerosas quejas de violaciones a los derechos humanos de parte de diversas autoridades en el municipio de Ciudad Juárez ante los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en dicha ciudad.

Uno de los objetivos primordiales de la investigación fue esclarecer el número de mujeres asesinadas y desaparecidas en el municipio, debido a las irregularidades en los casos y a las variaciones en las cifras anunciadas por diversas instancias oficiales. Se enlistaron también las anomalías en la integración de la mayoría de los expedientes de casos de estas mujeres, y se señaló, principalmente, la ausencia de una debida diligencia, en casi todos los casos, así como parcialidad de procuración de justicia de las autoridades, la minimización del problema y, con ello, la violación de los derechos humanos de las víctimas y sus familiares.

Para llevar a cabo la investigación, además de la revisión de expedientes, personal de la CNDH entrevistó a familiares y funcionarios, como Ministerios Públicos, y consultó informes de instancias internacionales, entre ellas la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos obtuvo información sobre 263 casos de homicidios y 4 587 reportes de desaparición de mujeres. En el Informe Especial se detallan, a través de la presentación de 90 cédulas de casos, las irregularidades en las actuaciones de los servidores públicos relacionadas con los homicidios de mujeres y en la localización de las mujeres desaparecidas.

De ese modo, en el Informe Especial de 2003 se incluye información de 50 expedientes sobre homicidios y 40 casos de desapariciones, en los cuales se señalan actuaciones y omisiones de servidores públicos que violentaron el principio de legalidad, el principio de debida diligencia, el derecho a la justicia y el derecho a la seguridad jurídica de las personas (ver pp. 17-317). Entre dichas irregularidades se encuentran las siguientes:

1) Negación de una pronta y expedita procuración de justicia;
2) Inconsistencias en los dictámenes periciales;
3) Falta de diligencia debida en la localización, recolección y preservación de las evidencias;
4) Falta de una correcta y oportuna integración de averiguaciones previas o reportes de desaparición;
5) Identificación irregular de víctimas del delito;
6) No agotar líneas de investigación;
7) Inconsistencias entre el trámite que públicamente se ha informado y el estado real de los expedientes;

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

8) Falta de reconocimiento del derecho de familiares de las víctimas a una debida procuración de justicia;
9) Inadecuada investigación de desapariciones;
10) Incumplimiento de lineamientos establecidos en la normatividad penal;
11) Obtención ilegal de confesiones;
12) Movilidad de fiscales especiales;
13) Falta de colaboración entre los diversos niveles de gobierno en tareas de prevención e investigación del delito.

En los expedientes, las principales sujetas son las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez entre 1993 y 2003[91]. En la revisión de los casos, se mencionan también como sujetos afectados a familiares de las mujeres asesinadas y desaparecidas (entre ellos, sus hijas e hijos). Asimismo, existen desapariciones de menores y problemas de custodia en varios casos.

En el Informe Especial se señalan algunos funcionarios públicos por nombre, responsables de garantizar el acceso a la justicia a través de procesos debidos, y a otros que deben vigilar que se cumplan los derechos establecidos. A diferencia de los informes especiales en el tema de mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión de la República Mexicana de 2013 y 2015 y de informes especiales de otros temas, en éste sí se mencionan autoridades concretas: la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, el Gobierno del estado de Chihuahua y el Gobierno Federal. A estos actores también van dirigidas las propuestas de recomendación al final del Informe.

Existen al menos dos niveles en la definición del problema. El primero está relacionado con la violencia contra las mujeres. Asociado a éste, se señala la violación al derecho a una vida libre de violencia, la cual limitó a su vez el reconocimiento, goce y ejercicio del derecho a la vida, la libertad, la seguridad pública, la igualdad, la legalidad, la integridad personal, la debida procuración de justicia y la seguridad jurídica.

El segundo nivel se relaciona con lo denunciado por parte de los familiares de las sujetas afectadas, pues los casos no habían sido plenamente esclarecidos, no se habían tomado medidas para garantizar la seguridad pública y, en la revisión de los casos, como se mencionó, se encontraron irregularidades relacionadas con actuaciones u omisiones a través de las cuales se vulneraron los principios de legalidad, debida diligencia y seguridad jurídica. En relación con este nivel, la CNDH señaló en el informe la violación de los derechos de los familiares de las sujetas afectadas en el acceso a la justicia y asesoría jurídica, a la atención médica y psicológica, y a coadyuvar con la autoridad en el procedimiento penal, todos ellos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se señala el derecho que tiene toda persona a la protección de la ley contra quien no le reconozca y respete esos derechos, garantizado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ver pp. 17-317). Además,

91 Hay un caso en el que la sujeta afectada desapareció en 1987, pero la averiguación inició en 2003.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

en algunos casos específicos, se señalan violaciones a los derechos del niño y violaciones a los derechos del procesado.

Así, los derechos que dentro de los casos específicos se colocan en el centro de la definición del problema son:

- Derecho al acceso a la justicia y asesoría jurídica;
- Derecho a la atención médica y psicológica;
- Derecho a coadyuvar con la autoridad en el procedimiento penal;
- Derecho que tiene toda persona a la protección de la ley contra quien no le reconozca o no respete esos derechos;

Pronóstico intermedio

El análisis de los expedientes a los que tuvo acceso la CNDH, junto con las demás acciones realizadas por sus visitadoras y visitadores para la elaboración del Informe Especial de 2003 (ver sección III. Acciones y Metodología), le permitieron identificar "[…] la existencia de omisiones graves en las investigaciones relativas a los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, en las cuales también se hizo patente la pretensión de minimizar el fenómeno, lo cual no se logró debido al trabajo permanente de los organismos civiles que continuaron sumando demandas al Estado mexicano a través tanto de los conductos internos como de los organismos internacionales" (p. 297).

Se habla, por lo tanto, de un caso grave de violación a los derechos humanos de las mujeres. En primer lugar, porque todas las asesinadas y desaparecidas fueron de ese sexo y pertenecían a las clases sociales más desaventajadas estructuralmente en el país. En segundo lugar, porque su condición de género fue lo que justificó el mal manejo en la construcción de los expedientes, con la creencia de que las mujeres son asesinadas porque "andan en malos pasos" o que se trata de peleas o venganzas relacionadas con la pareja y que son crímenes pasionales o situacionales. Finalmente, se señala la minimización de la problemática, así como el engaño por parte de las autoridades hacia los familiares al presentar culpables con falsas declaraciones.

Es importante subrayar que en la descripción de los casos dentro del Informe hay elementos que se mencionan, pero no se problematizan. Por ejemplo, se señala un resumen de comparecencias donde se dice, acerca de una sujeta afectada, que ella "se sabe que era noviera y rebelde con la familia" (p. 240); en otro caso, se menciona un reporte en perjuicio de la sujeta afectada donde se la consideraba de alto riesgo.

Se puede afirmar que los mecanismos que reproducen la violencia de género y vulneran los derechos de las mujeres asesinadas y sus familiares son, primero, la desestimación de los casos por tratarse de mujeres y, por lo tanto, el trato desigual que minimiza el problema y su gravedad. En la presentación del Informe se define la "violencia contra la mujer", se cita la Convención de

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en:
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Belém do Pará y, derivado de ésta, se señala el compromiso del Estado mexicano de adoptar medidas y programas para fomentar el conocimiento y la observancia del "derecho de la mujer a una vida libre de violencia" (pp. 3-4). Sin embargo, en las observaciones y conclusiones de los 90 casos revisados no se señala esta violencia y no se menciona la violación a la Convención de Belem do Pará ni el derecho a una vida libre de violencia.

Asimismo, no se señalan en el Informe las afirmaciones prejuiciosas de agentes del Ministerio Público y otros funcionarios de la procuración de justicia, quienes explicaron los casos como venganzas, crímenes pasionales o situacionales, como tampoco la falta de sistematización de la información y de capacitación de funcionarios que les permitiera identificar que el tratamiento de los casos no debía darse de manera individual, sino analizarse como un fenómeno complejo y con perspectiva de género. Relacionado con ello, es importante destacar que, en el Informe, la CNDH relaciona inadecuadamente la violencia general con la violencia contra las mujeres en tanto que, para explicar a esta última, afirma que la primera no deja a salvo al "resto de la sociedad" (p. 3). En realidad, la violencia contra las mujeres es parte integrante de la crisis de violencia del país, en especial lo que ahora conocemos como feminicidio. A este respecto, a pesar de que en la bibliografía que se consultó para la elaboración del Informe hay por lo menos un artículo que habla de "feminicidio", este concepto no es recuperado en el Informe.

Otro punto que no se puede ignorar del Informe Especial 2003 es la utilización de un lenguaje androcéntrico en los casos de asesinato y desaparición de mujeres menores de edad. Por ejemplo, el Informe señala que "menores de edad han sido objeto de homicidio o desaparición en el municipio de Juárez, Chihuahua" con lo cual se incumplió "el deber a cargo del Estado mexicano de aplicar medidas especiales de protección de los menores" (p. 4). Además, en la revisión de los casos no se vuelven a mencionar los derechos específicos de las mujeres menores de edad asesinadas o desaparecidas. La Convención sobre los Derechos del Niño sólo se menciona en el Informe en los casos en que se refiere a hijas o hijos de las sujetas afectadas.

Otro factor que contribuye a la configuración de la problemática es la corrupción y las tensiones políticas locales que se relacionan con la alta movilidad de los fiscales especiales y la pérdida de documentación por distintos "accidentes". Así también se destaca la obtención de confesiones por medio de la tortura y la falta de mecanismos de acción que den seguimiento a los procedimientos de procuración de justicia y de resguardo, respaldo y análisis de la información.

En el Informe hay una tendencia a aislar los casos y no observarlos como una problemática generalizada en el municipio, lo que impide realizar una lectura más atinada en términos de las condiciones estructurales de violencia y desigualdad con las que se relaciona el problema. Incluso, se menciona la Recomendación número 44/98, previa al Informe presentado en 2003, la cual no obtuvo respuesta ni originó cambio alguno en los procesos ni corrigió irregularidades por parte de funcionarios, algunos de alto rango (pp. 298-300).

En el Informe Especial se propone al gobierno del estado de Chihuahua que se deslinden responsabilidades legales de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría del Estado,

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

"derivadas de las omisiones en que han incurrido al no realizar las investigaciones adecuadas a los homicidios y desapariciones de mujeres" (p. 321), así como, por acciones y omisiones, de los encargados del trámite de las averiguaciones de esos mismos delitos y por "la falsedad de informes proporcionados a esta Comisión Nacional y difundidos a la sociedad en general" (*Idem*). Asimismo, en el Informe Especial 2003 se propone que se deslinden responsabilidades de los encargados de la seguridad pública que cometieron omisiones y acciones indebidas, así como por la omisión en proporcionar informes a la CNDH.

Además, en el Informe, se considera necesario replantear el papel de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios en Ciudad Juárez y la designación del correspondiente fiscal especial, elaborar un Registro Nacional de Personas Desaparecidas, la colaboración entre instancias de orden federal, estatal y municipal para el esclarecimiento de los casos, así como la necesidad de analizarlos en conjunto y no como si no guardaran alguna relación entre sí, la sistematización de la información necesaria para el esclarecimiento de los casos, la posibilidad de reparación del daño en los casos en los que se registró alguna omisión, el intercambio de información con las autoridades de El Paso Texas, la coordinación para la prevención del delito y la capacitación en derechos humanos. Finalmente, se propone informar a la sociedad de manera periódica sobre los avances en las medidas tomadas y los resultados de éstas.

Conclusiones

Dado lo anterior y siguiendo con lo establecido en el análisis metodológico para la revisión de cada instrumento, se puede observar equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico en el "Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua" de 2003, ya que se señalan de manera consistente tanto los sujetos como los responsables del problema y se conserva la línea argumentativa sobre la violación de derechos humanos relacionados con el principio de debida diligencia, procuración de justicia y reparación del daño, tanto para las víctimas como para sus familiares. Asimismo, las propuestas vertidas en el Informe se construyen de forma equilibrada al planteamiento del problema abarcando todos los señalamientos.

Sin embargo, en el Informe poco se reconoce la necesidad de abordar el tema de asesinatos y desapariciones de mujeres, así como las correspondientes propuestas, bajo una perspectiva de género. Al tratarse claramente de un asunto de desigualdad estructural relacionado con la condición de género de las asesinadas y desaparecidas, los argumentos relacionados con la procuración de justicia debieron reflejar un sólido sostén en los instrumentos internacionales y las legislaciones existentes para ese momento sobre el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres y la salvaguarda de su integridad, física, mental y social como sujetos de derecho.

Se puede entonces observar que, aunque las propuestas del Informe son pertinentes para las problemáticas descritas, tanto unas como otras no hacen sino abordar los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez de manera tangencial y no utilizan a cabalidad los

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

instrumentos legales disponibles, ni se realiza un análisis profundo de los mecanismos relacionados con el género involucrados en los procesos de violación de derechos humanos.

En las tablas correspondientes al Anexo XV se muestra el análisis a profundidad que se desarrolló para el "Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, 2003."

Análisis del pronóstico del "Informe Especial sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2003"

El análisis aquí planteado se lleva a cabo con base en la sistematización y análisis de los siguientes documentos: 1) "Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua", 2005, y 2) "Segundo Informe de Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua", 2008.

Debido a las irregularidades en los procesos de procuración de justicia abiertos con motivo de los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, en 2003, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al responder a la gran cantidad de quejas contra servidores públicos e instituciones encargadas de dichos procesos, emitió el *Informe Especial sobre los casos de homicidios y desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, en el que se señalaron violaciones a derechos humanos de 263 mujeres asesinadas, 40 desaparecidas y sus familiares, y se presentaron propuestas de recomendación a los tres órdenes de gobierno: Federal, del Estado de Chihuahua y Municipal de Juárez.

En agosto de 2005, se presentó ante la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, de la Cámara de Diputados, la *Evaluación Integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua*, respecto al cumplimiento de las propuestas del Informe Especial de 2003. El sentido de la misma fue cumplir con el punto de acuerdo emitido el 20 de abril de 2005 por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, donde se le solicitó a la Comisión realizar "una evaluación integral del problema de los feminicidios en el municipio de Juárez" (Evaluación 2005, p. 1).

En este documento la CNDH presentó los informes enviados por los tres órdenes de gobierno en torno al fenómeno de homicidios y desapariciones de mujeres y sus acciones de seguimiento a las propuestas que se les habían formulado en el Informe Especial de 2003. En la evaluación sobre el fenómeno y su gravedad, la CNDH expuso que los homicidios de mujeres en Juárez continuaban en escala ascendente pues, de enero de 2004 a agosto de 2005, 38 mujeres habían sido asesinadas (19 homicidios en 2004 y 19 homicidios de enero a agosto de 2005).

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

El balance general de la CNDH en 2005 fue que, aunque no existía forma de revisar los resultados de algunas acciones realizadas, no se habían cumplido las propuestas formuladas a los actores responsables (gobierno federal, estatal y municipal) en el Informe Especial de 2003.[92] Esto puede verse con claridad en los cuadros del Anexo XVI, donde se incluyen las acciones realizadas, así como los señalamientos de incumplimiento de las propuestas de la CNDH. Este documento evidenció, de acuerdo a lo expresado por la propia CNDH en 2008 que, a pesar de que se implementaron políticas de prevención del delito, hacía falta uniformar esfuerzos en su aplicación, así como una mayor coordinación entre las dependencias públicas a cargo de los programas de prevención y entre las responsables de las tareas de investigación, atención a víctimas y asistencia jurídica internacional.

Después de poco más de dos años de la primera evaluación, el 29 de enero de 2008 se realizó el *Segundo Informe de Evaluación Integral*. En el documento se detallan, como parte de las acciones complementarias del Gobierno Federal, las modificaciones estructurales en la Secretaría de Gobernación y en la Procuraduría General de la República (PGR), mediante la asignación de nuevas tareas a la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País. También se detallan los informes del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado de Chihuahua, y se expone que el Gobierno Municipal de Ciudad Juárez no había dado respuesta a las solicitudes de información que realizó la CNDH.

En esa segunda evaluación se daba cuenta de que, entre enero de 2004 y enero del 2008, se habían registrado 89 homicidios de mujeres, de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (PGJCH), número equivalente al 30% de todas las mujeres asesinadas registradas en los 10 años anteriores, lo cual implicaba un aumento del número de homicidios, a pesar de que el gobierno federal había suscrito tratados internacionales, creado y transformado las fiscalías especiales y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contras las Mujeres, y se habían destinado más de 140 millones de pesos de parte de la Federación y 180 millones de pesos de parte del Estado. Así mismo, el gobierno estatal realizó distintos esfuerzos en programas de prevención e investigación de delitos, se sumaron los poderes judicial y legislativo del Estado para formular un nuevo sistema de justicia penal, se publicó la Ley Estatal de Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,[93] se aplicó el método técnico-jurídico y se crearon instancias de atención a víctimas. Al final de la segunda evaluación, la CNDH volvió a exhortar a los gobiernos federal, estatal y municipal a cumplir con las propuestas del Informe Especial 2003 y a atender las observaciones formuladas en el Informe de seguimiento de 2004. Además, los instó a considerar las conclusiones de la primera evaluación integral.

92 Es importante resaltar que, en el apartado "balance de cumplimiento de las propuestas formuladas", (p. 66) se señaló que "faltaba mucho por hacer por parte de los tres órganos de gobierno, a fin de que se cumplan las propuestas" emitidas por la CNDH antes y después de la presentación del Informe Especial de 2003, refiriéndose a la Recomendación 44/98; el Informe Preliminar del 7 de abril de 2003 y el Seguimiento del Informe Especial del 24 de noviembre de 2004.

93 P. 32 Evaluación 2008.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

La CNDH también precisó que, entre sus obligaciones, la Fiscalía Especial se había enfocado a la revisión, sistematización y crítica de las constancias de los 379 expedientes recabados entre 1993 y 2005, pero no a realizar labores conjuntas con la PGJCH o con la Agencia Mixta del Ministerio Público, ni a las funciones de investigación, aclaración y de procesos penales en contra de probables responsables. Señaló que la responsabilidad de investigación fue atraída por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, sin explicar las razones. Además, indicó que existían irregularidades e inconsistencias en el reporte de información, pues mientras la Procuraduría estatal mencionaba haber remitido al menos tres casos a la PGR, ésta última mencionó en sus informes, a través de los organismos responsables, no haber recibido ningún caso.[94]

En dicha segunda evaluación se señaló también la falta de uniformidad en la aplicación de políticas, la escasa coordinación entre las dependencias públicas de los tres ámbitos, la necesidad de participación equitativa en los programas de inversión pública para las áreas de seguridad y de reuniones periódicas de trabajo, así como evaluaciones sucesivas en materia de prevención y ajustes en el servicio público para que éste fuera eficaz y no se apartara del marco de derechos humanos. La CNDH también indicó la necesidad de establecer bases de coordinación para adoptar una política integral con estrategias conjuntas de lucha contra la delincuencia y para definir, de manera coordinada, una estrategia específica para evitar los delitos sexuales y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

En ese sentido, para llevar a cabo el análisis de estas dos evaluaciones, cabe recordar que algunas de las propuestas del Informe Especial de 2003 se dirigían de manera específica a cada orden de gobierno y otras proponían la colaboración entre éstos. En general, se exponía la necesidad de deslindar responsabilidades de los elementos de seguridad pública que no cumplieron con su labor o que la realizaron de manera negligente, replantear el papel de la Fiscalía Especial de Investigación y la designación de un Fiscal Especial, elaborar un Registro Nacional de Personas Desaparecidas, la colaboración entre instancias de orden federal, estatal y municipal para el esclarecimiento de los casos, así como la necesidad de analizarlos en conjunto y no como si no guardaran alguna relación entre sí, la sistematización de la información necesaria para su esclarecimiento, la posibilidad de reparación del daño en los casos en los que se registró alguna omisión, el intercambio de información con las autoridades de El Paso, Texas, unas medidas de coordinación para la prevención del delito y capacitación en derechos humanos y, finalmente, informar a la sociedad de manera periódica sobre los avances en las medidas tomadas y los resultados de éstas.

Como ya se señaló al inicio de este capítulo, se utilizaron tres *macrocategorías* de clasificación para dichas propuestas: Acciones Institucionales, Restauración de Justicia y Reparación del Daño (Anexo XIV). Al respecto de estas *macrocategorías*, es posible observar que la mayoría de las propuestas del Informe Especial de 2003 se referían a acciones institucionales y acciones de

94 Particularmente, se señaló que no se había explicado el trámite del caso de Rosina Solís Corral. Segunda Evaluación, p. 52.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

restauración de justicia, mientras que las de reparación del daño eran mínimas (pues solo una de ellas —la quinta propuesta dirigida a los tres niveles de gobierno— se refiere a esto). En ese sentido, la mayoría de las propuestas sobre acciones institucionales son acciones dirigidas a los tres órdenes de gobierno y donde se señala la necesidad del trabajo conjunto. Al gobierno federal y estatal se les dirigieron propuestas de restauración de justicia. Al gobierno estatal y municipal se les dirigió la propuesta de deslindar responsabilidades de funcionarios públicos. Al gobierno municipal, además, se le propuso informar periódicamente a la sociedad y a la CNDH sobre los avances y resultados de las medidas adoptadas en materia de seguridad pública.

En la evaluación de 2005 se enunciaron diversas acciones, especialmente de investigación, sanción y atención a víctimas, sobre las cuales, aunque no se cumplieron en su totalidad las propuestas, se reconocieron avances en algunos rubros, tales como destinar presupuesto suficiente para instituciones encargadas de la procuración de justicia y acciones de restauración de justicia, entre ellas el cambio e impulso a las tareas de investigación, el análisis y revisión de expedientes, la reactivación de investigaciones, la localización de ocho mujeres desaparecidas y la reparación del daño por la atención a víctimas del delito.

Acerca de la *macrocategoría* de Acciones Institucionales el principal problema identificado por la CNDH en 2005 fue el relacionado con las fallas en las labores de prevención, por lo cual expresó en la evaluación que "…los informes presentados nos permiten concluir que las tareas orientadas a prevenir y erradicar la violencia contra la mujer en el municipio de Juárez, no han logrado el éxito esperado, pues los homicidios continúan y las investigaciones no parecen avanzar hacia una dirección que permita en el corto plazo encontrar la solución a la actual problemática." (Primera Evaluación, p. 67). Como tareas pendientes (también atribuibles a acciones institucionales), se señalaron aquellas relacionadas con la coordinación e implementación de acciones de prevención: Uniformidad en la aplicación y plena coordinación entre las dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno; Instrumentación con mayor intensidad del Plan Integral de Seguridad Pública para el municipio de Juárez; Referencia en las tareas de coordinación al marco jurídico aplicable (Ley Federal que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública); Indicadores específicos para la evaluación de avances cuantitativos y cualitativos; Informes de avances cualitativos y tareas de colaboración; Replantear la operación de las dependencias de coordinación y enlace entre las dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal.

En el Segundo Informe de Evaluación, las observaciones acerca de la *macrocategoría* de Acciones Institucionales muestran que no se obtuvo respuesta en el apartado referente a la propuesta para el gobierno federal sobre : "Solicitar el apoyo y la colaboración de las instancias competentes en el ámbito estatal y municipal en la investigación de los delitos cometidos contra mujeres a partir de un programa de acción, cuyos resultados se hagan públicos y permitan evaluar periódicamente los avances y las responsabilidades de las instancias que intervengan" (F.1.b, Anexo XVI).

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en:
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Tampoco existió respuesta o avance de la segunda propuesta, clasificada igualmente como parte de las acciones institucionales, dirigida al gobierno municipal: "Informar periódicamente a la sociedad y a la CNDH sobre los avances y resultados de las medidas adoptadas en materia de seguridad pública para la prevención de delitos relacionados con la violencia en contra de mujeres". Al respecto, la CNDH registró en la evaluación de 2008 que la última respuesta emitida por las autoridades municipales era la de 2005.

En la Primera Evaluación se habían señalado algunas acciones realizadas (ver Anexo XVI M.2) y se documentó la entrega de un disco compacto con información sobre el "Plan Integral de Seguridad Pública (2004-2007)", sobre el cual no se informó posteriormente.

De las propuestas de acciones institucionales dirigidas en conjunto a los tres órdenes de gobierno, tampoco la cuarta registró algún avance: "Dar cuenta a la sociedad mexicana sobre el avance y cumplimiento total de las medidas y recomendaciones emitidas por los organismos internacionales, así como por ésta Comisión Nacional para hacer efectivo el derecho de los ofendidos por los delitos relativos a los homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, a que se les procure justicia con la debida diligencia y se les brinde una adecuada seguridad pública". Al contrario, el seguimiento de 2005 mostró que se habían emitido nuevos pronunciamientos de instancias internacionales para el cumplimiento de tales medidas recomendadas por distintos organismos de Derechos Humanos, incluyendo a la CNDH.

Acerca de la *macrocategoría* de Restauración de Justicia, en la Primera Evaluación, la CNDH destacó que faltaban por resolverse más de 170 casos; existían demoras en la consignación, en la ejecución de órdenes de aprehensión y en la emisión de sentencias.

Luego, en el informe de 2008, se destaca el inciso b) sobre la Primera propuesta al Gobierno Federal, acerca de la solicitud de colaboración con los otros órdenes de gobierno, donde la CNDH apuntó que "la práctica de negar la información por parte de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada se ha observado a lo largo de los tres informes de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua", la cual era un impedimento para "confirmar que efectivamente la institución del Ministerio Público de la Federación se encuentre realizando las investigaciones en los términos por ella anunciados; esto es, apegada a los lineamientos que regula el orden jurídico mexicano" (Segundo Informe de Evaluación, p. 14).

No se reportaron avances significativos en el informe de 2005 ni en el de 2008 en el tema de Restauración de justicia, (inciso b) de la segunda propuesta al gobierno estatal (Anexo XVI E.2.b): "Realizar las investigaciones de los homicidios y desapariciones de mujeres de manera congruente a las dimensiones del fenómeno". En el informe de 2005 se había señalado el replanteamiento de las investigaciones de homicidios y desapariciones con la aplicación de todas las técnicas de investigación posibles, basadas en fenómenos internacionales establecidos en la ciencia forense respetando los derechos humanos de las víctimas. En el informe de 2008 se menciona la colaboración con el Equipo Argentino de Antropología Forense y el Laboratorio

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Bode de Virginia, lo cual "ha brindado certeza a los familiares y ha aportado elementos relevantes a las indagaciones". Sin embargo, no se llegó a ninguna conclusión sobre dicha "certeza" ni se mencionaron ejemplos de la eficacia del trabajo de los Ministerios Públicos. Lo mismo ocurrió con el inciso c) de la misma propuesta, sobre el análisis integral de los expedientes, debido a que existía información aislada en la categoría de Acciones Institucionales sobre el tratamiento y sistematización de los casos y expedientes o la capacitación del personal, pero no había pruebas al respecto.

Tampoco se reportaron avances en el inciso e) de la segunda propuesta al gobierno estatal sobre "Analizar debidamente los indicios que permitan la identificación de las víctimas del delito, así como de los responsables" (Anexo XVI, E.2.e), pues para el 2005, se mencionó el auxilio del grupo argentino para la identificación de víctimas y en la evaluación de 2008 se reportó lo mismo, pero no se mencionaron cuántos casos se identificaron ni alguna conclusión al respecto. Para 2007 continuaban en investigación un poco menos de la mitad de los casos de homicidio que habían ocurrido entre 2004 y 2007.

También en materia de restauración de justicia, acerca de la propuesta hacia el gobierno municipal para deslindar responsabilidades de los encargados del servicio de seguridad pública, no se reporta ninguna información, pues ni en 2005 ni en 2008 se tenía conocimiento de que se hubiesen realizado procedimientos al respecto.

Finalmente, en términos de reparación del daño, como se señaló, sólo existía la quinta recomendación a los tres órdenes de gobierno: "En virtud de las omisiones que se han incurrido en materia de investigación de homicidios y desapariciones de mujeres, se asuma la responsabilidad correspondiente y se revise la posibilidad de reparar el daño a los familiares de las víctimas de homicidio y desapariciones en el municipio de Cd. Juárez, Chihuahua". En la evaluación de 2005 se alertó acerca de que el "Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez" estaba planteado de manera que contravenía el orden jurídico vigente. Por otra parte, en el informe de 2008, se reportó que se implementaron servicios de atención médica, legal y psicológica, así como el mencionado Fondo de Auxilio Económico publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2005, el cual en 2008 ya se encontraba instrumentado. No obstante, no existía ninguna evaluación sobre la eficacia de dichos programas.

Acerca de las acciones no contenidas en las propuestas, pero que los gobiernos llevaron a cabo relacionadas con el tema, se encuentra, por ejemplo, en la *macrocategoría* de acciones institucionales, la inversión de "34 millones de pesos para los equipos del laboratorio de Juárez y Chihuahua y se ordenó la construcción del Laboratorio de Criminalística y Genética Forense en Ciudad Juárez que requirió una inversión superior a los 38 millones de pesos, mientras que en transporte y sistemas de información y comunicación la dependencia ha invertido casi 109 millones" (Segundo Informe, p. 39). Acerca del deslinde de responsabilidades que se propuso al gobierno estatal, se mencionó: "Se instruyó como segunda medida de efecto inmediato que si las actuaciones de los servidores públicos no cumplían con un mínimo básico de preparación y

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

capacitación en el trato de víctimas éstos fueran removidos inmediatamente de sus cargos… y se ordenó que las plazas que quedaran vacantes como consecuencia de este proceso de revisión fueran cubiertas con personal demostradamente profesional y preparado en dos ámbitos básicos: prevención, investigación y sanción de la violencia en contra de las mujeres y por otra la eficiencia de acción en el trato con los familiares de las víctimas" (Segundo Informe de Evaluación, p. 43).

También en la *macrocategoría* de Acciones institucionales, dentro de aquellas que no estaban contempladas en las propuestas, pero relacionadas con la segunda propuesta al gobierno estatal sobre replantear la labor de la Fiscalía Especial, se reporta en 2005 la creación de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGJ, la elaboración del proyecto de Ley de Atención y Protección a las Víctimas del Delito para ser presentada al congreso local y la integración, en coordinación con la CNDH, de la Red de Atención a Víctimas del Delito y del Abuso de poder del Estado de Chihuahua, la instalación de laboratorios de genética forense, impartición de cursos de especialización para los MP por parte de Universidades de Barcelona, proyecto de acción para ejecutar 23 órdenes de aprehensión contra diversos probables responsables. En el informe de 2008, con respecto a este tema, se menciona el replanteamiento completo del sistema de justicia penal.

Otra acción no contemplada en las propuestas que se llevó a cabo en la *macrocategoría* de restauración de justicia fue la publicación de la Ley estatal de Derecho a las mujeres a una Vida Libre de Violencia. En reparación del daño, la creación de consejos municipales de la mujer y de una red telefónica de atención inmediata para asesoría psicológica, médica, jurídica y de trabajo social durante las 24 horas, los 365 días, en coordinación con seguridad pública municipal y servicios de salud.

Conclusiones

La mayor parte de las acciones en respuesta a las propuestas realizadas en el Informe Especial de 2003, corresponde al apartado de acciones institucionales. Si bien la mayoría de las propuestas correspondía a esta categoría, ésta se entrelazaba con componentes de restauración de justicia, ámbito en el que se encontraron mucho menos avances de parte de los tres órdenes de gobierno en el esfuerzo por responder a las propuestas realizadas por la Comisión.

La misma CNDH reconoció que a pesar de la gran inversión pública y los cambios en las estructuras gubernamentales que se realizaron, las acciones no tuvieron grandes efectos sobre la prevención, investigación, atención y sanción de los delitos de homicidio y las desapariciones en contra de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez. En cambio, las acciones se concentraron en la capacitación del personal, en la modificación de los procesos administrativos y penales, en el intento de coordinación de distintas instancias y niveles institucionales, así como en la sistematización de expedientes que ya tenían recolectados, pero muy poco en los deberes de prevención y en la aplicación de políticas. Por ejemplo, sobre la segunda propuesta al gobierno

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

federal, que correspondía en términos de esta clasificación a la restauración de justicia, que fue fraseada: "Que la asistencia técnica y científica en materia de investigación de delitos que se proporcione a través de la PGR a la PGJCH se fortalezca con el objeto de la que las investigaciones de los homicidios y las desapariciones en Cd. Juárez sean concluidas con rapidez y eficacia, e informar periódicamente a los familiares sobre las acciones realizadas y a la opinión pública sobre los resultados obtenidos con motivo de su intervención", tanto en la evaluación de 2005 como en la de 2008, se reportaron acciones institucionales sobre el esfuerzo de capacitación, especialización y alta calificación "del personal técnico y profesional" de las distintas instancias del gobierno estatal, no obstante, eso no garantizó la conclusión rápida y eficaz de los casos ni los informes periódicos a los familiares y la opinión pública.

Dadas las características de la evaluación de 2005, en el sentido de realizar un seguimiento al cumplimiento de las propuestas del Informe Especial 2003, y de que su principal fuente de información fueron los informes públicos de las dependencias y las respuestas a requerimientos de información de la CNDH por parte de las mismas, en este documento las voces fueron de la Comisión Nacional y de las dependencias de gobierno a través de los documentos citado. Sin embargo, aunque a lo largo del documento se señaló el balance que realizó la Comisión sobre el cumplimiento o incumplimiento de las propuestas, en la descripción de algunas acciones, la redacción no permitía reconocer de quién era la voz, dificultándose así la identificación de la posición de la CNDH sobre las acciones reportadas por los niveles de gobierno. En ese sentido, con respecto a la evaluación de 2008, no se apreció la utilización de alguna metodología para recabar y sistematizar la información. En el documento se aluden los informes de las distintas instancias de gobierno, pero tampoco –como en 2005– se tomó en cuenta realmente a las personas afectadas, por ejemplo, a los familiares de las víctimas y aunque se menciona cuántos casos se resolvieron, no se dio seguimiento real a los expedientes enumerados en 2003.

Así mismo, la estructura del informe de 2008 (por nivel de gobierno) no retomó las propuestas específicas a las que respondían las acciones de las autoridades, ni se ligaron éstas con los avances mencionados tal como se había hecho en la evaluación de 2005, lo cual, en la revisión, dificultó el seguimiento del cumplimiento de las propuestas. Finalmente, en el documento se enumeró una gran cantidad de acciones, sobre las cuales se concluyó que fueron poco efectivas.

Como se mencionó, en la primera se revisaron las acciones realizadas, especialmente en los rubros de prevención e investigación de delitos y, en las conclusiones, se enfatizó la importancia de las labores de prevención y de la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno. En la segunda se mencionó la necesidad de dar cumplimiento a las propuestas realizadas en el Informe Especial de 2003, las conclusiones del Informe sobre su Seguimiento de 2004 y la evaluación de 2005, pero éstas no se volvieron a enumerar.

Finalmente, en ninguno de los dos informes de evaluación se ahonda en las causas del fenómeno de homicidios y desapariciones de mujeres, excepto por algunas menciones a elementos de la hipótesis relacionada con crímenes seriales, a partir de las similitudes encontradas entre los nuevos casos y los descritos en el Informe Especial 2003.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Por todo lo anterior, podríamos afirmar que, a diferencia del pronóstico intermedio, donde se encontraba un equilibrio entre las problemáticas enumeradas en el Informe Especial de 2003 y las propuestas emitidas por la CNDH para los tres órdenes de gobierno, en los informes, tanto de la Primera como de la Segunda Evaluación Integral, no ocurre de esa manera. Al contrario, en la Primera Evaluación existe más información con respecto al avance de las propuestas y ésta se expone manera más organizada que en la Segunda Evaluación. En esta última, que abarca entre 2005 y 2008, el avance fue significativamente menor en términos de eficacia a pesar de las grandes modificaciones en el sistema de justicia penal y al interior de la PGR y la Secretaría de Gobernación, al tiempo que el reporte de esta información es mucho menos estructurado y organizado.

De acuerdo con los resultados del análisis de las evaluaciones realizadas por la CNDH, se observa que los factores más importantes que obstaculizaron la resolución del problema son: la falta de coordinación para adoptar una política integral con estrategias conjuntas de lucha contra el feminicidio y por lo tanto las acciones desarticuladas no sólo entre los tres ámbitos de gobierno sino también entre las instancias de justicia, salud y las responsables de promover los derechos de más mujeres. Asimismo, se identificó que no se realizó a cabalidad la tarea de deslindar responsabilidades a las autoridades que no cumplieron con su labor o que la realizaron de manera negligente. Estos temas serán retomados en el análisis de las políticas públicas los cuales serán presentados de manera esquematizada.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/